
Méltányosság megjelenése a jogalkalmazásban, különös tekintettel a közigazgatási jogra

Czibrik Eszter*

Tanulmányomban annak körbejárására teszek kísérletet, hogy a méltányosság jogintézményét körbejárjam a közigazgatási jog területén. Elsőkörben a méltányosság fogalmának értelmezésének fejlődésével foglalkozom, hiszen egy olyan jogintézményről beszélhetünk, amelynek történelmi gyökerei egészen a római jogig vezethető vissza. Tanulmányomban szükségesnek tartottam továbbá különbséget tenni a méltányosság és a diszkréció között. Végül de nem utolsó sorban pedig az elméletből a joggyakorlat területére átlépve, a közjogi méltányosság előfordulásával foglalkozom.

Kulcsszavak: méltányosság, közjogi méltányosság, Ákr., hatósági eljárás

Appearance of equity in the application of law, in particular administrative law

In my study, I attempt to go around the legal institution of equity in the field of administrative law. First of all, I deal with the development of the interpretation of the concept of equity, as we can speak of a legal institution whose historical roots can be traced back to Roman law. In my study, I also considered it necessary to distinguish between equity and discretion. Last but not least, moving from theory to jurisprudence, I deal with the occurrences of equity in public law.

Keywords: equity, equity under public law, Act CL of 2016 on the Code of General Administrative Procedure, administrative procedure

<https://doi.org/10.32980/MJSz.2021.5.1456>

1. Bevezető gondolatok

*Ius est ars boni at aequi.*¹ A méltányosság szerepe, jelentősége változatlan maradt az évszázadok során. Hamar megállapítást nyert, hogy amennyiben a jogot csak szigorú, merev szabályokként (*ius strictum*) értelmezzük, akkor ez

* PhD-hallgató, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Intézeti Tanszék.

¹ Ulpianus közvetítésével, Celsus ezen gondolatával nyit a iustinianusi Digesta. (Forrás: NÓTÁRI Tamás: Summum ius summa iniuria – megjegyzések egy jogértelmezési maxima történeti hátteréhez. In: *Jogelméleti Szemle*. 2004/3. szám Elérhető: <http://jesz.ajk.elte.hu/notari19.html> (Megtekintve: 2021. 06. 14.))

igazságtalanságot² szülhet, ezáltal értéktartalmát veszíti.³ A jog szigorú értelmezése mellett szükséges a méltányosság eszközához is nyúlni, mindezt úgy, hogy ez ne menjen a jogbiztonság rovására. A méltányosság a jog szinte minden szegmensében szerephez jut, mind a jogalkotásban, mind pedig a jogalkalmazásban. Tanulmányomban annak bemutatására teszek kísérletet, hogy miként fejlődött a méltányosság szerepe az évszázadok folyamán, miképp értelmezték az egyes szerzők. Mindezek mellett egy éles határvonalat szeretnék húzni a méltányosság és a diszkréció jogintézménye között. A méltányosság, mint a szabályalapú döntéshozatal korlátja⁴ is hangsúlyt kap tanulmányomban. Végül, de nem utolsó sorban pedig az elméleti megalapozást követően napjaink joggyakorlata kerül terítékre. Ennek keretében megvizsgálom a méltányosság megjelenését a közjog egyes területein, mind az egyes normák, mind pedig a bírói gyakorlat vonatkozásában.

2. A méltányosság fogalmának értelmezése a kezdetektől napjainkig

Mivel „*minden út Rómába vezet*”, így ez nincs másként a jog világában sem. A méltányosság kapcsán sem tekinthetünk el az antikvitásból fennmaradtaktól. A római jog alapvetően egy fogalomként kezelte a méltányosságot (*aequitas*) és az igazságosságot. Az *aequitas* fogalmát *M. Tullius Cicero* (Kr. e. 106 - 43) tollának köszönhetően a római jog.⁵ *Cicero* szerint egyenlő az, ami mindenki számára igazságos.⁶ Láthatjuk majd, hogy a római jog *aequitas* fogalmát az idők során más-más jelentéstartalommal ruházták fel. Az *aequitas* latin definíciója mögött kettős jelentéstartalom húzódik, egyrészt a törvény előtti egyenlőséget, másrészt pedig annak a követelményét jelenti, hogy az egyenlőtlen felek számára egyenlővé kell tenni a jog hatását.⁷ Kezdetben az egyenlőséget jelentette,⁸ majd a köztársaság második felétől az *aequitas* eszméjével ágyaztak meg a szabadok közötti formális jogegyenlőségnek.⁹ A kései köztársaság jogrendszere kapcsán érdemes egy további kitérőt tenni, amikor is a rómaiak a görög filozófia tanulmányozás révén jutottak el olyan alapvető kategóriákhoz, amelyek megteremtették az ideológiai alapját a civiljog merev határainak fellazítására.¹⁰ Ezen kategóriák a következők voltak: az

² *Summum ius summa iniuria*.

³ ZLINSZKY János: A XII táblától a 12 ponton át a magánjog új törvénykönyvéig. Válogatott tanulmányok. Szent István Társulat az Apostoli Szentzség Könyvkiadója. Budapest, 2013. 409. o.

⁴ Lásd: SZABÓ Miklós: Rendszeres jogelmélet. Bíbor Kiadó. Miskolc, 2015. 119-137. o.

⁵ FÖLDI András – HAMZA Gábor: A római jog története és intézményei. Nemzeti Tankönyvkiadó. Budapest, 2012. 87. o.

⁶ HERPAI Annamária: A méltányosság polgári jogban betöltött szerepe. In: *Magyar Jog*. 2002/7. 406. o.

⁷ ZLINSZKY (2013): i. m. 3. 465.

⁸ HERPAI (2002) i. m. 6. 406. o.

⁹ PÓLAY Elemér: A római jogrendszer tagozódásának kérdése. In: *Acta Juridica et Politica*. Szeged, 1957. 18. o. Elérhető: http://acta.bibl.u-szeged.hu/6262/1/juridpol_003_fasc_004_001-031.pdf (Megtekintve: 2021. 06. 15.)

¹⁰ FÖLDI – HAMZA (2012) i. m. 5. 40. o

aequitas, a *ius naturale*¹¹ és a *ius gentium*¹². A méltányosság gyökerei a római jogban is megvoltak¹³ azonban annak továbbfejlesztése csak a görög filozófia hatására ment végbe. Az *aequitas* a préklasszikus korban az objektív értelemben vett *bona fides* szinonimájává vált, amely szöges ellentétje volt a *ius strictum*nak.¹⁴ A római jog *aequitas*a csak egy meghatározott mértékig azonosítható a modern méltányosság fogalmával, hiszen az *aequitas* először a praetori jogalkotás méltányosságaként vált ismertté, később a jogalkalmazás kapcsán jutott szerephez, amikor a praetori utasítás szerint a bíró, az ügy körülményeire tekintettel hozta meg ítéletét, és ezen felül ismerte a római jog a tulajdonképpeni méltányosság definícióját, amely esetekben a jogalkalmazó eltekintett a szigorú törvényi előírásaktól.¹⁵ Utóbbi értelmezés már igencsak az igazságos és méltányos jogalkalmazás képét festette le.

Az antikvitás más területére evezve nem tekinthetünk el *Platón*, valamint *Arisztotelész* munkásságaitól sem, ha a méltányosság fogalmának értelmezésének mérföldköveit keressük. *Platón* (Kr. e. 427 körül – Kr. e. 347) a méltányosságot (*epikeia*) nem a jogtól való eltérésként értelmezte, hanem az egyensúlyi helyzet visszaállítására irányuló eszközként, azokban az esetekben, amikor a pozitív jogi normák túlságosan szigorúak lettek volna az ideális igazságossághoz képest.¹⁶ *Arisztotelész*nél (Kr. e. 384 – Kr. e. 322) a méltányosság a jogalkalmazás kapcsán merült fel, ennek értelmében a jogszabály értelmezése során a jogalkalmazó az igazságtalanság elkerülése végett, eltérhetett az írott jogtól, megfogalmazása szerint „méltányos az, aki enyhíteni igyekszik a törvénnyel szabályozott dolgokat.”¹⁷ *Arisztotelész* a Nikomakhoszi Etika V. könyvének 1137b szakaszában összehasonlította a méltányosságot és az igazságosságot, amelynek eredményeként megállapította, hogy a méltányosság feljebbvaló¹⁸ az igazságosságnál, értelmezésében a méltányosság a törvényesség kiterjesztése olyan esetekre, ahol a törvény általános megfogalmazása miatt, az szó szerint nem alkalmazható.¹⁹ *Arisztotelész* azonban leszögezte, hogy ezek az esetkörök nem a törvényhozó

¹¹ Szintén a görög filozófia gyümölcse, amit a rómaiak később átvettek. Első ízben az *aequitasszal* azonosították, majd Kr. u. a II. század végén Gaius ennek kapcsán arra hívta fel a figyelmet, hogy a természetjog az ember természetes értelmén (*naturalis ratio*) alapszik. (Forrás: FÖLDI – HAMZA (2012) i. m. 5. 40-41. o)

¹² A „népek joga” szintén a görög filozófia és a római jogi hagyományok ötvözeteként jelentkezett és a nemzetközi jog egyfajta jogelődjének tekinthetjük. (Forrás: FÖLDI – HAMZA (2012) i. m. 5. 41. o)

¹³ Egyes kutatások szerint (Guarino, Wiecker) már az archaikus jogban is kimutathatók voltak az *aequitas* egyes gyökerei a polgárok közötti jogegyenlőség eszméjének kapcsán, amire Cicero is utalt, mikor a civiljogot az *aequitasszal* azonosította: „A civiljog az ugyanazon állam polgárai számára érvényesülő egyenlő elbánás, hiszen legalább azok jogainak azonosaknak kell lenniük, akik ugyanannak az államnak polgárai.” (Forrás: FÖLDI – HAMZA (2012) i. m. 5. 40. o.)

¹⁴ FÖLDI – HAMZA (2012) i. m. 5. 40. o

¹⁵ Uo.

¹⁶ ERDŐ Péter: „Aequitas” im geltenden Kirchenrecht. In: *Folia Theologica*. 1991/2. 110. o.

¹⁷ Lásd: ARISZTOTELÉSZ: Eudemoszi etika. Nagy etika. (Fordította: Steiger Kornél). Második könyv. Elérhető: <https://mek.oszk.hu/05700/05709/05709.htm#9> (Megtekintve: 2021. 06. 16.)

¹⁸ „Az igazságos és a méltányos tehát azonos, csak hogy, bár mind a kettő erkölcsös, mégis többet ér a méltányosság.” (Forrás: ARISZTOTELÉSZ: Nikomakhoszi Etika 1137b (Fordította: SZABÓ Miklós) Magyar Helikon Kiadó, Budapest 1971. 145 o.)

¹⁹ MEGYERI Eszter: A méltányosság – Egy kísérlet a fogalom tisztázására. In: *Vezetéstudomány*. 2012. 6. szám 28. o.

tévedéséből fakadnak, hanem abból a feszültségből, amely a jog általánossága és az emberi cselekedetek egyedisége között áll fenn.²⁰

A jogtudomány, illetve a filozófia mellett a teológia is kiemelten foglalkozott és foglalkozik mindmáig a méltányosság kérdéskörével, hiszen annak gyökerei már a Szentírásban is megtalálhatók, „*isten tulajdonságként*”.²¹ Példaként hozható Kálvin János, akinek a véleménye szerint a méltányosság a természeti törvény alapelveként értelmezhető, mindazonáltal nem helyezi a „*Sola Scriptura*” elve fölé.²² Elméletében a méltányosság elve alapján boncolgatja kora társadalmi és gazdasági kihívásait, mint például az uzsora kérdéskörét. Továbbá hangsúlyozta azt a gondolatot, hogy „*mindenkinek adjuk meg azt, ami az övé, néha viszont a felebarát jogai ellenkeznek a saját vágyainkkal, éppen ezért át kell lépnünk a természetes önszeretet határát, hogy másokkal szemben méltányosan viselkedjünk.*”²³

Amennyiben a kontinentális jogrendszert pár gondolat erejéig a hátunk mögött hagyjuk, akkor érdemes az angolszász jog *equity* fogalmát is nagyító alá tenni. Az angol *equity* sajátos utódja a római jogi *aequitas*nak.²⁴ A kezdetekben az *equity* alatt a kancelláriai bíróság által alkalmazott esetjogot értették. Az igazság eldöntésére a felek a mindenkori királyhoz fordultak, azonban az uralkodó ezek eldöntését a nem jogtudó kancellárra bízta, aki lelkiismeretére, valamint élettapasztalataira hagyatkozva hozta meg az ítéletet, éppen ezért a lelkiismeret bíróságának is nevezték ezt a jogintézményt.²⁵ A későbbiekben a *common law* és az *equity* bíróságok egyesítésre kerültek, amelynek eredménye alapvetően az lett, hogy a mai angol esetjog az *equity* elveivel módosított *common law*, így az *equity* ma is létező eleme a *common law*nak, azonban már nem tekinthetjük a méltányosság tényleges megvalósulásának.²⁶

Jelen fejezetet talán Sir Henry J. S. Maine (1822-1888) gondolataival lehetne a leginkább összefoglalni. A méltányosságot a jog fejlődésének, mint egy szükséges szakaszaként értelmezte.²⁷ Véleményem szerint a méltányosság jogintézménye egy igen fontos szerepet töltött be a kezdetektől napjainkig. A római jog felismerése úgy gondolom mérföldkőnek számított, amikor is a *ius strictum*tól eltérést engedtek a méltányosság jegyében, megágyazva ezzel a jogfejlődésnek. A méltányosság ezáltal egyfajta hidat képez az általános jogi norma és az egyedi eset között, hiszen előbbi nem szabályozhat mindent részletekbe menően, vagy ha szabályoz is, annak szigorú alkalmazása meghatározott esetkörökben igazságtalansághoz vezetne, ezért a jogalkalmazó kezébe kerül a méltányos elbírálás felelőssége. A méltányosság alatt tehát a jog enyhítését érti a jogtudomány azokban az esetekben, ahol az eset sajátos

²⁰ KÖNCZÖL Miklós: Méltányossági érvek a *Rétorikában*. In: *Iustum Aequum Salutare*. 2015/1. 113. o.

²¹ SEBESTYÉN Tamás: A méltányosság a családjogban. In: *Családi Jog*. 2003/3-4. 25. o.

²² Lásd: NAGY Gábor: Recenzió – Guenther H. HAAS: A méltányosság fogalma Kálvin etikájában. In: *Studia theologica Debrecinensis* 2008/1. 89. o.

²³ Uo.

²⁴ HERPAI (2002) i. m. 6. 407. o

²⁵ Uo.

²⁶ HERPAI (2002) i. m. 6. 407. o

²⁷ Charles S. BRICE: Roman Aequitas and English Equity. In: *Georgetown Law Journal*. 2, no. 1 (1913-1914): 16.

körülményei ezt szükségessé teszik.²⁸

3. Méltányosság kontra diszkréció

A „*summum ius summa iniuria*” elvét a modern jogrendszerek úgy oldják fel, hogy felhatalmazzák méltányossági alapon a jogalkalmazókat a jogszabályok bizonyos előírásaitól való eltérés lehetőségére, fakultatív döntési alternatívát biztosítva a jogalkalmazónak az igazságosság és a jogbiztonság sérelme nélkül.²⁹ Azonban el kell határolni azokat az esetköröket egymástól, amikor a jogalkotó szándékosan szabályozatlanul hagy egy területet vagy alulszabályozza azt, valamint azt az esetet, amikor szabályozott esettel áll szemben a jogalkalmazó, viszont attól az igazságtalanság kiküszöbölése érdekében eltér.³⁰ Előbbi esetben a diszkrécióról, utóbbiban pedig a méltányosságról beszélhetünk.

A diszkréció Szabó Miklós szerint a „nehéz esetekhez” tapad, amikor maga a szabályozás nehéz, vagyis „a jogszabályok fekete-fehér betűi is nyitva hagynak egy szabad döntési mezőt a jogalkalmazó számára, ezt a szabad, a jogalkotó által a jogalkalmazó belátására utalt döntési lehetőséget nevezzük diszkréciónak.”³¹ A diszkréció tézise vonatkozásában meg kell említeni Ronald Dworkin nevét is, aki a diszkréció és a „nehéz eset” kapcsán keresett megoldási koncepciókat, azokra az esetekre, amelyeknél nincs konkrét jogszabályi rendelkezés. Az objektív döntés érdekében a bírót egyfajta jogalkotói hatáskörrel ruházzák fel a jog alkalmazása során azokban az esetekben, ahol pusztán jogalkalmazással nem lehetne dönteni.³² Mindazonáltal ezekben az ügyekben problémaként merülhet fel, hogy az adott tényállást az egyes bírák más-más módon értelmeznék, másképp jutnának el a döntés meghozataláig. Etekintetben hatalmas felelősség hárul a bíróra, hogy igazságos és méltányos és ne önkényen alapuló döntést hozzon. Amennyiben a jogalkalmazás egy másik szegmensére ugrunk, akkor láthatjuk, hogy a magyar közigazgatás kapcsán elképzelhetetlen a diszkrécionális igazgatás, megengedhetetlen, hogy jogszabály diszkrécionális jogkört biztosító felhatalmazást adjon egy közigazgatási szervnek.³³ Szemben a tanulmány tárgyává tett jogintézménnyel, hiszen méltányosságon alapuló döntések a közigazgatás gyakorlatában igen magas számban fordulnak elő.³⁴

²⁸ SZABÓ Miklós: A jog argumentatív természete. In: *Jogesetek Magyarázata*. 2010/2. 85. o. Elérhető: <https://jema.hu/article.php?c=53> (Megtekintve: 2021. 06. 17.)

²⁹ SEBESTYÉN (2003) 25. o.

³⁰ SZABÓ Miklós: Rendszeres jogelmélet. Bíbor Kiadó. Miskolc, 2015. 133. o.

³¹ SZABÓ (2015) i. m. 30. 129. o.

³² NYILAS Anna: Az ítélkezési szabály, mint az eljárásjogok létezését megalapozó kategória Hart szabályelméletében. In: *Debreceni Jogi Műhely*. 2007/1. 12. o. Elérhető: <https://ojs.lib.unideb.hu/DJM/article/view/6465/6062> (Megtekintve: 2021. 06. 17.)

³³ PATYI András: A közigazgatási működés jogi alapjai. Dialóg Campus Kiadó. Budapest, 2017. 164. o.

³⁴ KÁNTÁS Péter: A méltánytalanul elnyomott méltányosság. In: *Közjogi Szemle*. 2011/2. 33. o.

4. Közjogi méltányosság

A közjogi méltányosság gyökerei a római jog posztklasszikus korában keresendők, amikor már a keresztény filozófia is meghatározó szerepet töltött be és az önkényúr abszolút hatalmának korlátjaként jelentkezett a keresztény megbocsátás-tan.³⁵ A közjogi jelző utal arra, hogy a méltányosság gyakorlója közhatalmi jogosítványokkal lép fel a kedvezményezett szemben.³⁶ A következőkben az elmélet síkjáról kilépve jogalkotói megoldásokkal, valamint joggyakorlatból hozott példákkal szeretném a méltányosság kitüntetett szerepét hangsúlyozni.

Elsőként az alkotmányjog és a büntetőjog-tudomány metszeteként is értelmezhető jogintézmény példájával szeretnék szolgálni. Magyarország Alaptörvénye rögzíti, hogy hazánk államfője a köztársasági elnök,³⁷ aki bár a hatalommegosztás Montesquieu-i felosztásán kívül esik, hiszen nem része a végrehajtó hatalomnak és hatáskörei alapján inkább a nemzet egységének kifejezéséért felelős, mindazonáltal egy jogosítványát mindenképp ki kell emelni a méltányosság kapcsán. Ellenjegyzéshez kötött,³⁸ egyéni kegyelmezési jogot biztosít neki az Alaptörvény.³⁹ A kegyelmezési jogkörrel számos Alkotmánybírósági határozat foglalkozik.⁴⁰ Egy korábbi határozatában az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy az „Az Országgyűlés és a köztársasági elnök kegyelmezési joga elvileg korlátlan. [...] A kegyelmezési jog lényegében korlátlan, köre, mértéke és feltételei tekintetében a kegyelmezési jog gyakorlójának céljától és elhatározásától függ. A kegyelemre senkinek nincs alanyi joga.”⁴¹ Látható, hogy az Alaptörvény biztosítja a kegyelem gyakorlását, vagy közkegyelem formájában az Országgyűlésnek, vagy egyéni kegyelemként a köztársasági elnök feladataként. Amennyiben összevetjük a korábbiakkal, akkor megállapítható, hogy a jogalkotó szabályozza az egyéni kegyelmet, mint jogintézményt, azonban annak tartalmának kitöltésére a köztársasági elnököt ruházza fel, aki döntése során nincs körülményhez kötve. Azonban az Alkotmánybíróság is rámutat döntésében a korlátlanság határaitra, hiszen az „*elvileg korlátlan*” kifejezés utal arra, hogy egy jogállamban sem lehet tetszőleges az egyéni kegyelem gyakorlása, közvetlenül nem járhat el az államfő. A kegyelmi határozathoz szükséges előzetesen a legfőbb ügyész, vagy az igazságügyért felelős miniszter kérelme a büntetőeljárás megszüntetésére vonatkozó kegyelem iránti előterjesztés tárgyában.⁴² A méltányosság érvényes gyakorlásának feltétele, hogy az igazságügyért felelős miniszter ellenjegyezze azt.⁴³ Amennyiben a kegyelem szót vetjük elemzés alá, akkor szűkebb, államtudományi felfogás szerint, a bűncselekmények elkövetőjének javára történő államhatalmi beavatkozás kivételes

³⁵ HERPAI (2002) i. m. 6. 406. o.

³⁶ SZABÓ (2015) i. m. 30. 137. o.

³⁷ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) (a továbbiakban: Alaptörvény) 9. cikk (1) bek.

³⁸ Alaptörvény 9. cikk (5) bek.

³⁹ Alaptörvény 9. cikk (4) bek. g)

⁴⁰ Lásd: 40/B/1990/3. AB határozat, 39/1991. (VII. 3.) AB határozat, 48/1991. (IX. 26.) AB határozat, 1624/B/1991. AB határozat

⁴¹ 1624/B/1991. AB határozat

⁴² A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (a továbbiakban: Be.) 860. § (3) bek.

⁴³ Be. 862. § (3) bek.

eszközékként értelmezhető, amelynek alkalmazására méltányossági, célszerűségi okokból kerül sor.⁴⁴ Az egyéni kegyelmezési jog a köztársasági elnök kizárólagos, önálló döntési jogosultsága, amely szubjektív mérlegelési lehetőséget biztosít a számára, mivel döntésében kifejezésre juttathat méltányossági, humanitárius és saját értékrendjéből fakadó erkölcsi szempontokat is.⁴⁵ Összességében megállapítható, hogy bár az egyéni kegyelem jogi döntés, azonban annak tartalmi mércéje az államfő saját megítélésén, tehát nem jogilag meghatározott körülményeken alapszik, azaz a mindenkori köztársasági elnök morális és értékfelfogásától függ a döntés esszenciája.⁴⁶

Az alkotmányjog egy másik kérdésköre az állampolgársági jogok kapcsán, álláspontom szerint hozható egy további példa. Kérelemre honosítható az a nem magyar állampolgár, aki a kérelem előterjesztését megelőzően legalább nyolc éven át folyamatosan Magyarországon lakott, a magyar jog szerint büntetlen előéletű és a kérelem elbírálásakor ellene magyar bíróság előtt büntetőeljárás nincs folyamatban, továbbá megélhetése és lakhatása Magyarországon biztosított, honosítása Magyarország közbiztonságát és nemzetbiztonságát nem sérti, valamint igazolja, hogy alkotmányos alapismeretekből magyar nyelven eredményes vizsgát tett, vagy ez alól a törvény alapján mentesül.⁴⁷ A törvény méltányossági okokból további esetköröket szabályoz, amikor kedvezményesen honosítható a nem magyar állampolgár. A korábbiakban írt taxatív feltételek fennállása szükséges hozzá, azonban a nyolc év alól mentesülhet, ehelyett csupán három év Magyarországon történő tartózkodás követelményét írja elő a törvény, amennyiben a kérelem benyújtásakor a nem magyar állampolgár ügyfél magyar állampolgárral legalább három éve érvényes házasságban él, vagy házassága a házastárs halálával szűnt meg, továbbá ha kiskorú gyermeke magyar állampolgár, magyar állampolgár fogadta örökbe és nagykorú, valamint magyar hatóság menekültként elismerte vagy hontalan.⁴⁸ Véleményem szerint a törvényi szabályozás kapcsán a méltányosság is szerepet játszott, hiszen ezekben az ügyekben a minél hamarabbi jogrendezés célszerűségi és méltányossági okokat is szolgál. Egyrészt feltételezhető ezekben az esetekben, hogy ezen állampolgárok hosszútávon tervezik fenntartani magyarországi lakhatásukat, ezért minél hamarabb próbálja a jogalkotó lehetőséget biztosítani számukra az állampolgárság megszerzésére. Annak érdekében, hogy a magyar állampolgársághoz fűződő többletjogokhoz minél hamarabb hozzájussanak ezek a személyek, gondolva itt akár egy termőföld adásvételére, vagy akár egy közszolgálati jogviszony létesítésére. Úgy gondolom, hogy a nyolc év helyetti három évre irányuló rendelkezés a méltányos jogszabálykeret kialakítását vetítette előre.

A közjog egy másik területére evezve a pénzügyi jog tárgykörébe eső példát szeretnék hozni a méltányosság vonatkozásában. Az *adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény* (a továbbiakban: Art.) és az *adóigazgatási rendtartásról szóló 2017.*

⁴⁴ Lásd: Lamm Vanda (szerk.): Jogi lexikon. Complex Kiadó. Budapest, 2009. 752. o.

⁴⁵ 47/2007. (VII. 3.) AB határozat

⁴⁶ PETRÉTEI József: A köztársasági elnök kegyelmezési jogáról. In: *Az államfő jogállása III. Konferenciakötet*. PPKE JÁK, Budapest, 2014. 7. o.

⁴⁷ *A magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény* (a továbbiakban: *Állampolg. tv.*) 4. § (1) bek.

⁴⁸ *Állampolg. tv.* 4. § (2) bek.

évi CLI. törvény (a továbbiakban: Air.) meghatározott feltételek mellett méltányossági jogkört biztosítanak az állami adó- és vámhatóság számára. A méltányosság alapelveinek minél hatékonyabb érvényre juttatása érdekében a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (a továbbiakban: NAV) erre irányuló útmutatót bocsát ki évről évre. Az Air. rögzíti a méltányos eljárás alapelvét, amely szerint a törvényben lefektetett feltételek együttes fennállása esetén, az adóhatóság méltányos eljárás keretében köteles az adótartozást mérsékelni, illetve fizetési könnyítést engedélyezni.⁴⁹ A NAV méltányossági jogkörében csak akkor járhat azonban el, ha ezt törvény kifejezetten lehetővé teszi számára, de egyben köteles is méltányosságot gyakorolni a törvényes keretek között, ha az adózó bizonyítja, hogy körülményei a méltányosság feltételeinek megfelelnek.⁵⁰ Az Art.-ban az adóhatóság méltányossági jogköre alapvetően két területen érvényesül, az egyes szankciók alkalmazása, valamint a fizetési kedvezményre irányuló eljárások vonatkozásában. Az egyes szankciók alkalmazására abban az esetben kerül sor, amennyiben az adóhatóság megállapítja, hogy az adózó valamely adókötelezettségét nem vagy nem megfelelően teljesítette. Az Art. az adóbírságot, mulasztási bírságot, késedelmi pótlékot vagy önellenőrzési pótlékot alkalmazhatja szankcióként. A NAV a szankció megállapítását köteles indokolni, ennek során ki kell térnie a méltányosságot megalapozó körülményekre is, valamint az ilyen körülmények hiányára is, ennél fogva már az elsőfokú határozatban is lehetősége van az adóhatóságnak a csökkentett mértékű bírság kiszabására.⁵¹ A méltányosság gyakorlásának másik formája a kérelemre induló fizetési kedvezményi eljárás, amely azon adózók részére biztosított, akik a jogszabályokban meghatározott, bevallott vagy az adóhatóság által véglegessé vált határozatban előírt fizetési kötelezettségeiket valamilyen méltányolható gazdasági vagy személyes okból az esedékesség időpontjáig nem vagy csak részben tudják teljesíteni.⁵² Az adóigazgatási eljárás több szegmensében is megjelenik a méltányos eljárás elve. Az Air. indokolása részletekbe menően kifejti, hogy a méltányosság kettős értelemben jelentkezik, egyrészt általános eljárási normaként, azaz a törvényi rendelkezések egységes érvényesítése érdekében a körültekintő és igazságos ügyintézés követelményeként, másrészt pedig meghatározott feltételek mellett kifejezett méltányossági jogkört biztosít az adóhatóság számára, amely az egyedi esetekben lehetőséget ad az enyhítésre a törvény szigorával szemben.⁵³ A közteherviseléssel kapcsolatban igen gazdag joggyakorlatról beszélhetünk, ennek kapcsán ki kell emelni a Kúria egy korábbi döntését, amely rámutatott arra, hogy mást jelent az anyagi jogi méltányosság és mást az eljárásjogi méltányos eljárás. Míg az anyagi jogi méltányosság feltétele, hogy arról a törvénynek kifejezetten rendelkeznie kell, addig a méltányos eljárás generális alapelveként értelmezhető, amely az egész eljárás egészét átható generálklauzula.⁵⁴

⁴⁹ Air. 5. §

⁵⁰ A méltányossági jogkör gyakorlásáról szóló 3002/2021. NAV útmutató 1.

⁵¹ A méltányossági jogkör gyakorlásáról szóló 3002/2021. NAV útmutató 5.

⁵² Art. 198-201. §

⁵³ Air. Részletes Indokolás

⁵⁴ Kfv. 35.571/2012/5.

A következőkben a méltányosság közigazgatási eljárási jogban betöltött szerepére szeretnék áttérni. A hatósági eljárás szakaszától függetlenül a napi jogalkalmazási gyakorlatban tömegével fordulnak elő olyan típusú kérelmek, amelyek méltányossági alapúak. A méltányossági döntések a közigazgatási hatósági eljárás gyakorlatában emberi sorsokat is érinthetnek, ezért egy igen szenzitív kérdésről beszélhetünk. A közérdek érvényesítése jegyében eljáró jogalkalmazó, bizonyos élethelyzetekben az eredeti törvényi úton hátrányba kerülőkkel szemben juthat kedvezőbb döntésre, a méltányosság szellemében.⁵⁵ A méltányossági jogkör az egyéniesítés követelményénél is nagyobb erővel kötelezi a jogalkalmazót, hogy ne csak a jogsértés mértékét, az esetlegesen okozott érdeksérelmet, valamint a kötelezettség teljesítésére irányadó jogszabályi feltételeket vegye számításba, hanem az egyedi eset összes körülményét mérlegelve hozza meg méltányos döntését.⁵⁶ *Peschka Vilmos* szavaival élve: „A törvény szerinti jogi igazságosságnak a méltányosság alapján történő korrigálása tehát lényegében a jog tartalmának igazságosságát változtatja meg, azt egy másik igazságossággal váltja fel.”⁵⁷

A hatósági eljárás szabályozása kapcsán először érdemes az *Általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény* (a továbbiakban: Ákr.) alapelvi fejezetével foglalkozni, hiszen a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog magában foglalja az eljárás méltányosságának, illetve tisztességességének alapvető követelményét is.⁵⁸ Ehhez kapcsolódóan az Alkotmánybíróság egy korábbi döntésében kifejtette, hogy a hatósági eljárás méltányosságának, illetve tisztességességének alapvető feltétele, hogy a közigazgatási hatóságok a rájuk irányadó jogszabályi határidőket betartsák, különösen akkor, amikor az eljáró hatóság az ügyféllel szemben szankciót állapít meg.⁵⁹

Amennyiben tovább vizsgálódunk az Ákr. rendelkezései között, akkor olyan jogintézményekre is bukkanhatunk, amelyek szabályozáskialakításának jogpolitikai indokai között, egyebek mellett a méltányossági szempontok is megbújtak. Véleményem szerint az igazolási kérelem ebbe a csoportba sorolható. Alapvetően a szigorú jogszabályi rendelkezés fő szabály szerint az, hogy a törvényi határidőt a hatóság nem rövidítheti, nem hosszabbíthatja meg, az az ügyfelet is köti. Példaként hozható a fellebbezés, amely törvényi határidőhöz kötött kérelemre induló jogorvoslati eszköz.⁶⁰ A fellebbezés előterjesztésére a döntés közlését követő 15 napon belül van lehetőség,⁶¹ azonban ez a határidő nem jogvesztő, amennyiben az ügyfél önhibáján kívül mulasztja el a határidőt, igazolási kérelmet terjeszthet elő. Az igazolási kérelemben meg kell jelölni a mulasztás okait, tartalma szerint pedig arra kell irányulnia, hogy a közigazgatási hatóság tekintse a mulasztást kimentettnek és ezzel egyidejűleg pótolja az elmulasztott cselekményt is. A hatóság az igazolási

⁵⁵ KÁNTÁS (2011) i. m. 34. 33. o.

⁵⁶ Uo.

⁵⁷ PESCHKA Vilmos: Az etika vonzásában. Jogelméleti problémák az etika aspektusából – Jogtudományi értekezések. Akadémia Kiadó. Budapest. 1980. 76. o.

⁵⁸ BARABÁS Gergely – BARANYI Bertold – FAZEKAS Marianna: Kommentár az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvényhez. Wolters Kluwer Hungary Kiadó. Budapest, 2018. 25. o.

⁵⁹ 5/2017. (III. 10.) AB határozat

⁶⁰ Legf. Bír. Kfv.IV.37.511/2008/5.

⁶¹ Ákr. 118. § (3) bek.

kérelem elbírálásakor – a méltányolható okból – elmulasztott eljárási cselekmény pótlásának adhat helyt. Az igazolási kérelmet méltányosan elbírálni azonban csak akkor lehet, ha a jogszabályban előírt feltételeket pótolja az ügyfél vagy az eljárás egyéb résztvevője.⁶² Az igazolási kérelem kapcsán is elmondható, hogy a hatósági eljárás során fő szabály szerint – a korábbi példával élve – 15 nap lenne biztosítva az ügyfélnek a fellebbezés előterjesztésére a döntés közlését követően (szigorú törvényi norma), ettől enged eltérést az igazolási kérelem, hiszen a hatóság méltányosságot gyakorolva dönthet úgy, hogy az ügyfél által alátámasztott indokok alapján, a 15 napot követően is pótolhatja az elmaradt fellebbezési kérelem benyújtását, a további rendelkezésre álló határidőn belül.

A méltányosság a döntéshozatalnál is kiemelt szerephez jut. Amennyiben a hatóság döntését méltányossági jogkörben hozza, akkor az indokolásában alá kell támasztania az annak során szerepet játszó szempontokat és tényeket is,⁶³ nem mentesül a hatóság a tényállástisztázási kötelezettsége alól ebben az esetben sem.⁶⁴ Méltányosság gyakorlására pedig akkor kerülhet sor a kommentárirodalom szerint, *„ha az ügyfél oldalán fennállnak azok az ügyfél javára a jogszabály rendelkezésétől eltérést biztosító körülmények, amelyeknek a méltányosság gyakorolhatósága szempontjából van relevanciája”*.⁶⁵ A méltányossági jogkörben hozott határozattípusoktól meg kell különböztetni a mérlegelési jogkörben hozott döntéseket. Bár a méltányosság gyakorlása bizonyos esetekben mutathat némi mérlegelési elemet, azonban a jogalkotó a mérlegelési típusú döntések alapjául szolgáló jogszabályoknál csak az alkalmazás kereteit jelöli ki, szemben a méltányossági típusúaknál, ahol a jogalkalmazó tér el a szigorú törvényi normáktól, a kedvezményezett javára.⁶⁶

Véleményem szerint a költségmentesség jogintézménye is hasonló sémára épül, hiszen fő szabály szerint a hatósági eljárás költségeit az viseli, akinél azok felmerültek,⁶⁷ azonban az eljárással járó kiadások egyes ügyfelek számára az eljárásban való részvételt akadályozó vagy korlátozó tényezőként jelenhetnek meg, márpedig a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést nem lehet anyagi teljesítőképességtől függővé tenni.⁶⁸ A hatóság megítélése szerint dönthet úgy is, hogy az eljárási költség egésze vagy egy része alól mentességet ítél meg az ügyfélnek,⁶⁹ így a szigorú, kogens rendelkezésektől enged eltérést a törvény, meghatározott méltányosságon alapuló feltételek fennállása esetén.

Amennyiben a közigazgatási eljárás tágabb értelemben vett alkalmazási területét vizsgáljuk, akkor további példák hozhatók a méltányosság gyakorlásának esetköreire. Igen gazdag joggyakorlattal találkoztam kutatásom során a méltányosság tárgykörében, az idegenrendészet területén. A Kúria például egy

⁶² BDT1999. 78.

⁶³ BARANYI et al. (2018) i. m. 58. 523. o.

⁶⁴ KGD1997. 158.

⁶⁵ Uo.

⁶⁶ A mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási határozatok felülvizsgálatáról szóló 2/2015. (XI. 23.) KMK vélemény

⁶⁷ Ákr. 125. § (1) bek.

⁶⁸ BARANYI et al. (2018) i. m. 58. 777. o.

⁶⁹ Ákr. 130. § (1) bek.

korábbi idegenrendészeti tárgyú döntésében megállapította, hogy a tartózkodási engedély beföldi kérelmezésének engedélyezése során alapot adhat a méltányosság gyakorlására az, ha a kérelmezőnek tartásra szoruló kiskorú gyermeke van.⁷⁰ Egy további idegenrendészeti eljárásban a Kúria elvi élel mutatott arra rá, hogy ellentétes a méltányosság lényegével az a felvetés, hogy a méltányossági kérelem elbírálásakor csak az éppen előadott érvek vehetők figyelembe, a korábbi előélet pedig nem, megállapította továbbá, hogy a különös méltánylást érdemlő körülmény jellemzője az is, hogy azt nem az érintett alakítja ki hivatkozási céllal.⁷¹ Mindazonáltal találkozhatunk olyan eseti döntésekkel is, amelyek a közérdeket előrébb helyezik a méltányosságnál, ehhez kapcsolódóan a Kúria állást foglalt aszerint, hogy egyes közlekedésigazgatási szabályok nem teszik lehetővé a méltányosság gyakorlását, példaként hozható a lejárt műszaki érvényességű gépjármű, amellyel méltányossági szempontokat figyelembe véve sem lehet közlekedni.⁷²

Szabó Miklós a közjogi méltányosság kategóriáján felül különbséget tesz továbbá a magánjogi méltányosság, illetve jogfejlesztő méltányosság között,⁷³ azonban tanulmányomban csupán a közjogi méltányosság jogalkotásban, valamint jogalkalmazásban betöltött szerepére szerettem volna a hangsúlyt fektetni. Véleményem szerint – jogági hovatartozástól függetlenül – a közjogi méltányosság két csoportját különböztethetjük meg a szabályozást tekintve, egyrészt beszélhetünk olyan esetkörökről, amikor a kedvezményezett javára tér el a jogalkalmazó az írott jogszabályoktól a méltányosság jegyében, azaz valamilyen kötelezettség megállapítása alól mentesül a kedvezményezett. Másrészt pedig akkor, amikor valamilyen jog biztosítása érdekében nyúlnak a méltányosság eszközéhez. Előbbire példaként hozható a köztársasági elnök egyéni kegyelmezési joga, utóbbira pedig a korábban már említett állampolgársági honosítás. A leírtak összefoglalását a következő táblázat tartalmazza.

| Közjogi méltányosság megjelenési formái | | | |
|-------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|
| Kötelezettség/Korlát alóli felmentés | A köztársasági elnök egyéni kegyelmezési joga | Méltányosság gyakorlása az Art. szerinti szankciók alkalmazása során | Költségmentesség a hatósági eljárás során |
| Méltányosság gyakorlása a kedvezményezett számára, későbbi | Honosítás | Art. szerinti fizetési kedvezményre | Igazolási kérelem |

⁷⁰ EBH2015. K.32.

⁷¹ Kfv. 37.784/201/7.

⁷² KGD2010. 178.

⁷³ Lásd: SZABÓ (2015) i. m. 30. 135-138. o.

| | | | | |
|--------------------|-------------|--|------------------|--|
| jogok érdekében | biztosítása | | irányuló eljárás | |
|--------------------|-------------|--|------------------|--|

1. táblázat: saját szerkesztés

5. Záró gondolatok

Témaválasztásom indokául szolgál, hogy a méltányosság jogintézménye szinte a kezdetektől kiemelt szerephez jut a jog világában, akár az alapvetően diszpozitív normákon alapuló magánjogról, akár a főként szuprematív jogviszonyokon nyugvó közjogról legyen szó. Mind elméleti, mind pedig gyakorlati oldalról érdekes példákat szülhet a méltányosság gyakorlása. Hiszen bár egy jogszabályi keretek által biztosított helyzet a kiinduló pont a méltányosság alkalmazása kapcsán, azonban az általános norma szó szerinti értelmezése mégis igazságtalanságot szülne, ennek kiküszöbölése érdekében juthat kedvezőbb döntésre a jogalkalmazó. Úgy gondolom, hogy témaválasztásom kiemelt szerepe megkérdőjelezhetetlen, voltaképpen mind a jogalkotásban, mind a jogalkalmazásban kitüntetett helyet foglal el az említett jogintézmény. Hiszen a jogalkotóval szemben fennálló követelmény az egyenlőtlen helyzetben lévő felek egyenlő helyzetbe hozása, a jogalkalmazóval szemben pedig, hogy a jogalkotó által biztosított környezetet igazságosan érvényesítse. Gondolataimat a bírák eskütételének szövege zárja: „*Fogadom, hogy a rám bízott ügyeket tisztességes eljárásban, részrehajlás nélkül, lelkiismeretesen, kizárólag a törvényeknek megfelelően bírálok el; hivatásom gyakorlása során az igazságosság és a méltányosság vezérel.*”⁷⁴ Voltaképp látható, hogy a jogalkotó és a jogalkalmazó sem tekinthet el a méltányosság jogintézménye mellett, azt mindinkább középpontba kell helyezni.

Irodalomjegyzék

- Arisztotelész: Eudémoszi Etika. Nagy Etika. Második Könyv. Elérhető: <https://mek.oszk.hu/05700/05709/05709.htm> (Megtekintve: 2021. 06. 14.)
- Arisztotelész: Nikomakhoszi Etika 1137b (Fordította: Szabó Miklós) Magyar Helikon Kiadó, Budapest 1971.
- Balogh István: Méltányosság vagy önbecsülés (A politikai igazságosság két koncepciója). In: *Politikatudományi Szemle*. XXVI/4. 83-107. o.
- Barabás Gergely – Baranyi Bertold – Fazekas Marianna: Kommentár az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvényhez. Wolters Kluwer Hungary Kiadó. Budapest, 2018.
- Boros Balázs Sándor: Az általános jogelvek in foro domestico érvényesülése a nemzetközi jogban, valamint a méltányosság szerepe. In: *Iustum Aequum Salutare*. 2009/1. 109-128. o.
- Charles S. Brice: Roman Aequitas and English Equity. In: *Georgetown Law Journal*. 2, no. 1 (1913-1914): 16-24.

⁷⁴ A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény 22. § (1) bek.

- Erdő Péter: „Aequitas” im geltenden Kirchenrecht. In: *Folia Theologica*. 1991/2. 109-117. o.
- Földi András – Hamza Gábor: A római jog története és intézményei. Nemzeti Tankönyvkiadó. Budapest, 2012.
- Herpai Annamária: A méltányosság polgári jogban betöltött szerepe. In: *Magyar Jog*. 2002/7. 406-412. o.
- Kántás Péter: A méltánytalanul elnyomott méltányosság. In: *Közjogi Szemle*. 2011/2. 33-36. o.
- Könczöl Miklós: A méltányossági érvek és a kiterjesztő értelmezés lehetséges kapcsolata Aristotelésnél. In: *Állam- és jogtudomány*. 2018. 4. sz. 24-36. o.
- Könczöl Miklós: Méltányosság és joghézag. Elérhető: https://www.academia.edu/31777408/M%C3%A9lt%C3%A1nyosság_és_joghézag (Megtekintve: 2021. 06. 14.)
- Könczöl Miklós: Méltányossági érvek a rétorikában. In: *Iustum Aequum Salutare*. 2015/1. 111-124. o.
- Lamm Vanda (szerk.): Jogi lexikon. Complex Kiadó. Budapest, 2009.
- Megyeri Eszter: A méltányosság – Egy kísérlet a fogalom tisztázására. In: *Vezetéstudomány*. 2012. 6. szám 25-39. o.
- Nagy Gábor: Recenzió – Guenther H. Haas: A méltányosság fogalma Kálvin etikájában. In: *Studia theologica Debrecinensis*. 2008/1. 88-89. o.
- Nótári Tamás: Summum ius summa iniuria – megjegyzések egy jogértelmezési maxima történeti háttéréhez. In: *Jogelméleti Szemle*. 2004/3. szám Elérhető: <http://jesz.ajk.elte.hu/notari19.html> (Megtekintve: 2021. 06. 14.)
- Nótári Tamás: Summum ius summa iniuria – megjegyzések egy jogértelmezési maxima történeti háttéréhez. Elérhető: <http://jesz.ajk.elte.hu/notari19.html> (Megtekintve: 2021. 06. 14.)
- Nyilas Anna: Az ítélkezési szabály, mint az eljárásjogok létezését megalapozó kategória Hart szabály-elméletében. In: *Debreceni Jogi Műhely*. 2007/1. 1-16. o. Elérhető: <https://ojs.lib.unideb.hu/DJM/article/view/6465/6062> (Megtekintve: 2021. 06. 17.)
- Patyi András: A közigazgatási működés jogi alapjai. Dialóg Campus Kiadó. Budapest, 2017.
- Peschka Vilmos: Az etika vonzásában. Jogelméleti problémák az etika aspektusából – Jogtudományi értekezések. Akadémia Kiadó. Budapest. 1980.
- Petrétei József: A köztársasági elnök kegyelmezési jogáról. In: *Az államfő jogállása III. Konferenciakötet*. PPKE JÁK, Budapest, 2014.
- Pólay Elemér: A római jogrendszer tagozódásának kérdése. In: *Acta Juridica et Politica*. Szeged, 1957. Elérhető: http://acta.bibl.u-szeged.hu/6262/1/juridpol_003_fasc_004_001-031.pdf (Megtekintve: 2021. 06. 15.)
- Rósner Vilmos: Méltányosság gyakorlása az egészségbiztosítás területén. In: *Magyar Jog*. 2001/4. 230-233. o.
- Sebestyén Tamás: A méltányosság a családjogban. In: *Családi Jog*. 2003/3-4. 25-31. o.

- Szabó Miklós: A jog argumentatív természete. In: *Jogesetek Magyarázata*. 2010/2. 81- 87. o. Elérhető: <https://jema.hu/article.php?c=53> (Megtekintve: 2021. 06. 14.)
 - Szabó Miklós: Rendszeres jogelmélet. Bíbor Kiadó. Miskolc, 2015.
 - Zlinszky János: A XII táblától a 12 ponton át a magánjog új törvénykönyvéig. Válogatott tanulmányok. Szent István Társulat az Apostoli Szentszék Könyvkiadója. Budapest, 2013.
-
-