

Kúria Közigazgatási Kollégiuma Joggyakorlat-elemző csoport

2020.El.II.JGY.E.1.

„Az alperes hatóság védekezésének terjedelme közigazgatási perekben” vizsgálati tárgykörben felállított joggyakorlat-elemző csoport összefoglaló véleményének kivonata

Bevezető

A Kúria elnöke a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) 29-30. §-aiban foglalt rendelkezések alapján indokoltan látta megvizsgálni a közigazgatási perekkel kapcsolatos joggyakorlatot és ennek keretében 2021. évre "az alperes hatóság védekezésének terjedelme közigazgatási perekben" vizsgálati tárgykört határozta meg.

A joggyakorlat-elemzés céljaként rögzíthető, hogy a közigazgatási perek a tágabb értelemben vett és gyűjtőfogalomként civilisztikai pereknek is nevezett percsoport speciális típusát képezik. Sajátosságuk egyebek mellett abban áll, hogy a pert dominánsan megelőzi egy- vagy több fokú hatósági eljárás, melyben a közhatalmat gyakorló hatóság és az ügyfél kapcsolatára az alá- fölérendeltség a jellemző. Főszabály szerint ezen megelőző eljárásban hozott döntés jogszerűségi felülvizsgálatára az ügyfél kérelmére induló jogorvoslat során a közigazgatási perben van lehetőség. E perben ugyanakkor a közigazgatási döntést hozó hatóság már a civilisztikai perekre általában jellemző "féli pozícióba" kerül, azaz mellérendelt alperes lesz, aki védi a saját döntését. Jelen elemzés célja különösen annak vizsgálata és bemutatása, hogy milyen sajátos következmények és követelmények, eljárási jellemzők adódnak abból, hogy az alperesi oldalon egy hatóság áll.

Az elemző munka célja ugyanakkor nem egy naptári időszak elméleti és gyakorlati statikus feltérképezése, tehát nem egy pillanatfelvétel rögzítése, hanem a vizsgálat tapasztalataiból olyan következtetések levonása, melyek a gyakorlatban a továbbiakban jól hasznosíthatók, azok segítik mind az alperesi hatóságok, mind a bíróságok munkáját. A csoport munkájában ennél fogva részt vettek kúriai, ítélőtáblai és törvényszéki bírák, valamint elméleti és gyakorlati szakemberek.

Tartalmi összefoglalás:

Az összefoglaló vizsgálati anyag a megállapításokat nagy nyomtatott betűvel jelzett 10 fejezetben foglalja össze.

Az *A) fejezet* tartalmazza a fentiekben már rögzített cél megjelölését, a csoport munkájának módszere bemutatását, annak szervezését és ütemezését.

A *B) fejezet* bemutatja azt a főbb jogszabályi háttérrel, amely alapul szolgált a vizsgálathoz. Ez a háttér már teljes egészében a 2018. január 1-től hatályba lépett új eljárási törvényeken - dominánsan a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvényen (Kp.) - nyugszik.

A *C) fejezet* rögzíti azon kodifikációs megfontolásokat, melyek az alperes perbeli pozíciója

kapcsán felmerültek. E fejezet szerzője írásával a joggyakorlat-elemzést elméleti szempontból kívánja támogatni. Azokat a perjogi szabályokat és az azokat megalapozó elveket és maximákat kísérli meg összegyűjteni, amelyek az alperesi védekezésre vonatkozó, illetve azzal szorosan összefüggő szabályok megalkotásának, de lege ferenda megfontolásait tükrözik. Ezek egyfajta prognózisként kezelendők: felhasználhatók ugyan az egyes szabályok teleologikus és történeti értelmezésénél, de elképzelhető, hogy e prognózisok nem válnak be.

Az alperesi védekezés sokrétű tevékenység, hiszen a Kp. számos olyan kérdést szabályoz, ami a közigazgatási szerv védekezéséhez kapcsolódik. A védekezés alapját az alperesi jogállás szabályai adják, míg mikéntjét formailag elsősorban a védírat illetőleg a nyilatkozattételi jog, tartalmilag pedig a Kp. számos egyéb szabálya adja meg. A közigazgatási jogvita tárgya a közigazgatási cselekmény vagy mulasztás jogszerűsége. A védekezés alapját a megvalósított közigazgatási cselekmény indokolása, illetve az alapul fekvő jogszabályi rendelkezések képezik elsősorban, de a perbeli alperesi védekezés a keresetlevélben testet öltő kereseti és egyéb kérelmekkel, illetve a per során tett nyilatkozatokkal, indítványokkal szemben konkretizálódik.

A közigazgatási perek sajátosságaiból adódóan a közigazgatási szervnek bizonyos szempontból kissé „skizofrén” a helyzete, hiszen állami szervként egyszerre képezi feladatát a klasszikus alperesi szerepkör ellátása, tehát saját közigazgatási tevékenységének megvédése és emellett a felperesi joggyakorlás elősegítése. Minden esetben köteles megindokolni a döntését, melynek során részletesen be kell mutatnia eljárása és döntése jogszerűségét. A felperesi joggyakorlás elősegítése alapvetően szintén a jogállamiság és a legalitás elvéhez kapcsolható, hiszen nem csak tartalmilag kell az ügyfélnek képesnek lenni a közigazgatási cselekmény bíróság előtti eredményes megtámadására, hanem eljárásilag is. A közigazgatási szervnek a megvalósított cselekmény kapcsán egyrészt ki kell tanítania a rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségekről a jövőbeni felperest, másrészt az esetek jelentős részében aktívan közre is kell működnie a bírósági eljárás beindításában. A bíróság ítéletének végrehajtásában is nélkülözhetetlen sok esetben az alperesi szerv közreműködése. A védekezési tevékenység tehát már a per megindulása – sőt, a keresetlevél előterjesztése – előtt kezdődik, és időben akár jóval a jogerős ítélet meghozatala után érhet csak véget.

A Kp. kodifikációs célja a hatékony bírói jogvédelem megteremtése volt. A hatékony jogvédelem egyrészt hézagmentességet követel meg, másfelől fegyveregyenlőséget, továbbá időszerűséget és persze szakmaiságot. Tudatában kell annak lenni, hogy a felek esetében az egyenlőség ténylegesen csak jogi, és ezen belül eljárásjogi szempontból állapítható meg, valójában szakmai vagy szociológiai értelemben a felek nyilvánvalóan nem egyenlők. A közigazgatási perek egyik állandó résztvevője – rendszerint alperesként – a közhatalom, illetve annak valamely szervezetrendszer, a hozzá kapcsolódó szakmai lehetőségekkel és háttérrel. Az ellenérdekű fél a lehetőségeit tekintve nyilvánvalóan nem áll azonos színvonalon a perbeli ellenfelével és ezt a kétségtelenül fennálló egyensúlytalanságot olyan garanciák beépítésével kell kiküszöbölni, amely a polgári perek esetében általában nem indokolt. A fegyveregyenlőség biztosítása egyrészt a peres felek jogainak és kötelességeinek másfajta elosztását teszi szükségessé, másrészt a bíróság feladatai is máshogy alakulnak több hivatalbóli teendő eredményezve. Ezért több a polgári perben felperesiként megjelenő kötelezettség, vagy alperesi kötelezettséggé alakult vagy a bíróság feladatává vált. Ilyen például az alperes téves megjelölése vagy a további alperes perbeállításának szükségessége, amit a bíróság hivatalból észlel és „javít”, vagy az alperesi jogutódlás esetében a közigazgatási szerv bíróság felé fennálló tájékoztatási kötelezettsége. A bíróságnak fontos feladata a közrehatás abban, hogy a közigazgatási szerv a védekezését megfelelően tudja ellátni, ennek alapja a Kp. 2. § (6)

bekezdése, valamint az anyagi pervitel.

A Kp. tudatosan azért választotta a védirat fogalmát a korábbi ellenkérelem helyett, mert ez jobban kifejezi a perjogi jogviszonyok polgári perbelitől eltérő konstellációját. A védekezés és védirat terminológia utal arra, hogy a jogvita tárgya a közigazgatási szerv korábban tanúsított tevékenységének jogszerűsége, amelyet a perben a közigazgatási szerv megvédeni vagy akár helyreállítani hivatott. Kérdés, hogy a védekezés vajon csak lehetősége az alperesnek vagy kötelessége. Tény, hogy a védirat hiányához a Kp. nem fűz külön jogkövetkezményt. A kifejezett külön jogkövetkezmény hiánya ugyanakkor pusztán azt jelenti, hogy az általános rendelkezések szerint kell minősíteni azt az alperesi magatartást, amely a védirat előterjesztésének elmaradásában testesül meg. A védekezés szempontjából a leglényegesebb azonban, hogy a védekezés elmulasztása semmiképpen nem válhat a védirat elkészítését elmulasztó alperes javára, s egyben a felperes kárára. Ennek különös jelentőséget ad az a tény, hogy a felperesi mozgásteret jelentősen csökkenteni tudja a védirat hiánya, illetve a védekezés első tárgyaláson (pláne azt követően) való előterjesztése. A Kp. 3. §, 36. § (1) bekezdés 1) pontja alapján a védirat elmulasztása pénzbírság kiszabását teheti szükségessé. Téves lenne ugyanakkor azt gondolni, hogy a védirat tartalma azonos lenne a közigazgatási cselekmény indokolásával. A közigazgatási cselekmény jogszerűségére nézve nyilván elsősorban ez fog eligazítást adni, ugyanakkor a keresetlevélnek számos egyéb olyan eleme lehet, amelyekre reagálni kell az alperesnek, tehát ezek az elemek is a védekezés részét képezik. Melyek a legtipikusabb ilyen elemek:

A nem közvetlenül a határozat jogszerűségéhez kapcsolódó védirati elemek részét képezik a pergátló kifogások. Amennyiben ilyenek fennállnak, akkor a védiratban elsőként ezt kell előadni. Itt a „szokásos hármás” merülhet fel alapvetően: nincs bírói útnak helye az ügyben, nincs keresetindítási joga a felperesnek, illetve elkésett a keresetlevél. A legelsőről a határozati formában megvalósuló közigazgatási cselekményeknél előzetesen, a jogorvoslati záradékban állást foglal a közigazgatási szerv. A közigazgatási cselekmény bírói út szempontjából való minősítésén túl ide kapcsolódó kérdés lehet a perelhárító jogorvoslati vagy más közigazgatási eljárás kérdése, amelynek szükségességéről szintén a jogorvoslati záradék tájékoztat. Az elkésettség szoros összefüggésben áll a közléssel, illetve a jogorvoslati záradékkal is. Nem csak akkor van jelentősége, ha a közlés elmaradt, hanem akkor is, ha téves jogorvoslati záradék kerül rögzítésre. Egyértelmű, hogy a téves tájékoztatás nem eshet az ügyfél kárára, arra hiába hivatkozik a közigazgatási szerv a védekezése során [lásd 9/2017 (IV. 18.) AB határozat, valamint az 1/2022. KJE határozat].

Sok esetben védekezhetett az alperes pergátló kifogásokkal az elektronikus benyújtás hibái körében. A közigazgatási szervek a Kp.-ból adódó kötelezettségeiknek gyakorta nem tettek eleget, nem biztosították a szükséges felületet vagy a megfelelő nyomtatványokat a keresetlevél elektronikus előterjesztéséhez, illetve nem adtak megfelelő tájékoztatást jogorvoslati záradékokban. Az ezzel kapcsolatos rossz gyakorlat megállításra került, [lásd pl. a Kúria Kfv.37.370/2019. és a 37.398/2019. határozatok].

Külön kiemelést érdemel az azonnali jogvédelem iránti kérelemmel szembeni védekezés és az azonnali jogvédelem iránti kérelem benyújtása, mint a védekezés része. Lényeges, hogy mindkét pozícióban részt vehet az alperes: védekezhet a felperes által előterjesztett ilyen kérelemmel szemben, de lehet a kérelem kezdeményezője is abban az esetben, hogyha a keresetlevélnek halasztó hatálya van a végrehajtásra, illetőleg önállóan is kérheti fellebbezés vagy felülvizsgálati kérelem esetében, amennyiben annak ő az előterjesztője.

Figyelemre méltó kérdéskör az új tények, bizonyítékok keresetlevélbeli előadásával, illetve a bizonyítási teher megfordítását célzó kereseti kérelemmel szembeni védekezés. Amint a fentiekben már rögzítésre került a bírósági eljárás tárgya a közigazgatási cselekmény jogszerűsége. A bírósági eljárás nem válhat egy másod- vagy harmadfokú közigazgatási eljárássá. Lényeges, hogy a megelőző közigazgatási eljárás legyen a tényállás tisztázásának helyszíne. Ezért fogalmazza meg a Kp. a kialakult bírói gyakorlatot alapul véve azt a preklúziós szabályt, hogy a megelőző eljárás idején fennálló, de a megelőző eljárásban nem értékelt tényre, körülményre a felperes vagy az érdekelt akkor hivatkozhat, ha azt a megelőző eljárásban a közigazgatási szerv arra való hivatkozása ellenére nem vette figyelembe, azt önhibáján kívül nem ismerte, illetve arra önhibáján kívül nem hivatkozott. Ez már a védekezés korlátait is kijelöli, ugyanakkor indokolt ezt a szabályt arra való hivatkozás esetén is, nem utolsósorban a hatékony jogvédelem európai kívánalmaira tekintettel a lehető legszűkebben, és a korlátokat kellően tágan értelmezni. Számos esetben a megelőző eljárás hiányosságai miatt e szabály alkalmazása fel sem merül. Különösen ez a helyzet pl. a hivatalból indított és nyolc napon belül befejezett hatósági eljárásokkal, ahol az ügyfelet az Ákr. szabályai alapján nem is értesíti a hatóság az eljárás megindulásáról. Hasonlóképpen kérdéses, hogy a jogi képviselő nélkül eljáró laikus fél eljárásbeli magatartása mennyiben lehet alapja e szabály alkalmazásának. A szabály célja a rosszhiszemű ügyféli magatartás szankcionálása, következésképpen a preklúziós szabályokra való hivatkozás során a közigazgatási szervnek is ezt kell szem előtt tartania akár csak a bíróságnak. Ugyanígy a megelőző eljáráshoz kapcsolódó kérdés a bizonyítási kötelezettség megfordulása, ami szintén a fegyveregyenlőséget és azon keresztül a hatékony jogvédelmet szolgálja bizonyos esetekben, és az alperest védekezésre készíti.

A határozat felperes által állított hibáival kapcsolatos védekezés egyes korlátai kérdésköre már átvezet az alperes érdemi védekezéséhez. Az alperes érdemi védekezése arra irányul, hogy a bíróságot meggyőzze afelől, hogy a felperes keresete alaptalan. A közigazgatási cselekmény indokolásának is hasonló a célja, a megelőző eljárás és a cselekmény jogszerűségének bemutatása, alátámasztása. Ez az a része a védekezésnek, amelynél valóban működhet korlátozottan az indokolás úgymond „átmásolása” a védíratba. Ugyanakkor vannak olyan egyéb okok is, amelyek szintén a keresetlevél elutasításához vezethetnek, de amelyeket még az anyagi jogi jogszerűség kérdései előtt kell tisztázni. Egyfelől a keresetlelési jog hiányára való hivatkozás, másfelől pedig az eljárási szabályszegések esetén a szabályszegés nem lényeges mivoltára hivatkozás. Ezek ugyanis azok az okok, amelyek esetén a határozat jogsértő jellege ellenére a bíróság a keresetet elutasító határozatot hoz. Az érdemi védekezés további korlátja, hogy miként a felperes sem tartogathatja a tényeket, bizonyítékokat a bírósági eljárásra, úgy kell a közigazgatási szervnek teljeskörűen megindokolnia a közigazgatási cselekményét annak megvalósulásakor. Utólag nem lehet újabb, a megvalósítás során fel nem hívott indokokkal jogszerűvé tenni egy közigazgatási cselekményt. A bíróságnak hivatalból kell észlelnie az ilyen nem megengedett utólagos indokokat. Itt is egymásnak feszül a jogszerűség és a hatékonyság elve. A perjognak meg kell találni azokat a megoldásokat, amelyek lehetővé teszik azt, hogy a közigazgatás működőképessége érdekében lehetőség legyen a közigazgatási cselekmények jogellenességének orvoslására. Ennek keretei között az indokolás kiegészítésére is sor kerülhet a közigazgatási cselekmény módosítása, megváltoztatása révén. Mivel azonban az Ákr. kodifikátora számára érezhetően problémát jelentett a fellebbezés jogorvoslati rendszerből való szinte teljes kiiktatása a kodifikációs folyamat végén, ezért egy praktikusán a fellebbezést pótló, a döntés módosítása vagy visszavonása a keresetlevél alapján elnevezésű jogintézmény került intézményesítésre. A törvény a bírói felülvizsgálatot e döntés ellen is biztosítja ugyanakkor.

Sajátságos a védekezés azon esetekben, melyekben az alperest súlyos, a bírósági eljárást hátráltató, illetve akár ellehetetlenítő kötelezettségszegései kapcsán nyilatkoztatja a bíróság. Ennek egyik legsúlyosabb esete, ha az alperes a keresetlevelet nem továbbítja az előírt határidőn belül a bírósághoz, a másik pedig az, ha a bíróság ítéletéből származó eljárási kötelezettséget negligálja. Egy bírósághoz intézett beadványnak nem lehet az a sorsa, hogy az alperes azt visszatartja. Ez túlmutat a védekezés keretein, a bíróság hatáskörét vonja el ezzel a közigazgatási szerv, ezért is írja elő a Kp. erre az esetre a pénzbírság kötelező kiszabását. Az iratanyag továbbításánál előfordul(t), hogy a közigazgatási szerv kiszzelektálja az iratanyagot és csak az akta egyes részeit továbbítja a bírósághoz. Ezt a kötelezettséget könnyíti a Kp. 40. § (3) bekezdése. A másik hasonló belső eljárást a Kp. XXVI. fejezete szabályozza annak érdekében, hogy az ítélet ténylegesen hatályosulni tudjon olyan esetekben, amelyekben a közigazgatási szerv részére a bíróság határozata ismételt eljárási kötelezettséget állapít meg.

Az alperesi védekezés alapja az alperesi minőség, azaz felmerül a kérdés: kinek kell védekeznie? Az alperes a jelenlegi magyar közigazgatási perjog szerint a polgári perjogi hagyományoknak jobban megfelelő megoldásként a közigazgatási határozatot hozó szerv ellen rendeli a pert megindítani. Ugyanakkor lehet többes megvalósítás is, létrejöhet az alperesi oldalon pertársaság pl. az alperesi pozíció szakhatóság részére való biztosítása révén. A pertársaság révén tipikusan két vagy több olyan közigazgatási szerv együttes perben állására adódik lehetőség, amelyek közösen valósítottak meg valamilyen cselekményt. Az eljárásjogi szabályozás egyéb eseteit is ismeri az együttes megvalósításnak. Ilyenek az integrált eljárások, amelyekben több közigazgatási szerv működik közre. Szintén elképzelhető ez a helyzet olyan esetekben, ahol egyes szervek jóváhagyásához, engedélyéhez kötött valamelyik közigazgatási aktus kiadása.

A pertársaság intézményén túl az alperesi védekezést az is segíti, hogy a Kp. a bíróság kötelezettségévé teszi azt, hogy vizsgálja, megfelelő alperes ellen indította-e meg a felperes a pert. Nemleges válasz esetén hivatalból perbe állítja a korábbi vagy másik alperest a bíróság. El kell különítenünk az alperesi jogutódlás kérdését, amely szintén az alperesi védekezés körébe tartozó kérdés lehet, amikor az alperes úgy gondolja, hogy nem őt kellene perelnie a felperesnek. A tárgyban hozott egyes kúriai határozatok alapján úgy tűnik, hogy az alperes jogutódlásra vonatkozó szabályok funkciójukat megfelelően betöltik. Így az alperesi védekezésnek a bíróság hivatalbóli perbeállítási kötelezettségére tekintettel kisebb jelentőség jut.

A nem megfelelő bíróság előtti perléssel szembeni védekezés akkor fordulhat elő, hogy ha a felperes nem megfelelő bíróság előtt indítja meg a pert. A védekezés szükségessége leginkább az alperest elbocsátó, illetve perbeállító végzések, illetve az áttétel kapcsán jelennek meg. Sajnos azonban azon perekben, amelyeket a felperesek tévesen a polgári bíróságok előtt indítottak meg, itt az alperes egyedül maradt hatásköri kifogásaival. Az eddig kialakult gyakorlat azt mutatja, hogy a Kp. csak a végzésekben manifesztálódó hatáskör hiányt tudja kezelni, a tévesen polgári bíróság előtt indított perek az alperesi kifogások ellenére nem kerülnek át a közigazgatási ügyszakba. Itt mutatkozik meg annak a régi Pp.-ből átvett koncepciónak a gyengesége, amely a hatásköri összeütközést csak akkor tudja értékelni, ha egymásnak ellentmondó bírósági határozatok léteznek. Szükséges lenne, hogy az alperesi védekezés már beindítsa pl. a hatásköri vita elbírálására irányuló belső eljárást [Kp. 15. § (4) bekezdés], és ne legyen annak előfeltétele különböző bíróságok egymásnak ellentmondó határozatainak megléte.

A D) fejezet tartalmazza a nemzetközi és alkotmányossági kitekintést, amely három résztémát

ölel fel.

1. Az alperesi védekezés az EJEB és az EUB előtt című kitekintés arra vállalkozik, hogy a magyar bíróságok előtt leggyakrabban hivatkozott nemzetközi döntéshozó fórumok, az Európai Unió Bírósága (továbbiakban EUB) és az Emberi Jogok Európai Bírósága (továbbiakban: EJEB) előtt folyó eljárásokban az alperes védekezése, és ennek részét képező védirat, eljárásjogi megnevezésében ellenkérelem sajátosságait röviden ismertesse. A vizsgálat alapjául az EUB alapokmánya, valamint az EUB gyakorlati útmutatói, továbbá az EJEB eljárási szabályzata szolgáltak. Elmondható, hogy az alperesi védekezésre vonatkozó normák az eljárásjogi rendelkezések általános részében találhatóak, a szabályozás egyrészt elsősorban formai követelményekre korlátozódik, másrészt nem túl részletekbe menő, amely alól kivételt képez az ellenkérelem formai követelményeinek meghatározása. Mivel az EJEB és az EUB előtti eljárások erősen eltolódtak az írásbeliség irányába, kiemelt hangsúlyt kap az írásbeli ellenkérelem.

Az alperes védekezése vizsgálatakor az első evidens kérdés, hogy ki járhat el alperesként a két nemzetközi bírói fórum előtt. A legegyszerűbb megközelítésben az eljárást kezdeményező féllel szemben álló fél lesz az alperes, de mindkét bíróság előtt van olyan eljárástípus – az EUB előtt az előzetes döntéshozatali eljárás, az EJEB előtt a kevésbé ismert tanácsadó véleményezési eljárás – ahol a kezdeményező maga a tagállam, illetve részes állam bírósága, és amely eljárásokban a peres felek megtartják a tagállami bíróság előtti eljárásjogi pozíciójukat.

Az EJEB előtti eljárás esetén az alperes személyének meghatározása jóval egyértelműbb, ugyanis az maga az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez (továbbiakban: Egyezmény) csatlakozó állam lesz. Az EJEB-hez ugyanis az fordulhat, aki úgy érzi, hogy az egyezmény által védett alapvető jogát az állam vagy annak szervei, hatóságai megsértették.

Az EUB előtti eljárásokban az adott eljárás típusától függ, hogy ki lesz az alperes. Ez lehet pl. a kötelezettségzegési eljárásban maga a tagállam, illetve egyéb, közvetlen keresettel kezdeményezhető eljárásban (pl. megsemmisítési, mulasztási, kártérítési eljárás) az adott európai uniós szerv, de a Törvényszék előtt folyó szellemi tulajdonjoggal kapcsolatos eljárásban maga az eljárási szabályzat konkrétan meghatározza az alperes személyét.

Az EUB eljárási szabályzatai részletesen tartalmazzák az ellenkérelem elsősorban formai követelményeit, amelyek hasonlóak a keresetlevél alaki követelményeihez. A szigorú formalizáltság eljárási szabályzatokban is rögzített célja, hogy megkönnyítse az iratok bíróság általi feldolgozását, fordítását és olvasását.

Az eljárási szabályzatok nagy hangsúlyt fektetnek a beadványok terjedelmi korlátainak meghatározására, így az ellenkérelem terjedelmére is. Közvetlen keresetek alapján induló eljárásokban az ellenkérelem terjedelme nem lehet több mint 50 oldal, a válasz és viszontválasz 25 oldal, az EUMSZ 270. cikk szerinti eljárásban az ellenkérelem maximum 30 oldal, a válasz és viszontválasz maximum 15 oldal lehet. Szigorú és áttekinthetőséget segítő szabályok vonatkoznak a mellékletekre is, amelyeket jegyzékkel kell benyújtani. Az EJEB előtti eljárásokban is szigorúak a formai előírások, azonban terjedelmi korlát nincsen. Az ellenkérelem tartalmi követelményei kevésbé részletezettek, az eljárási szabályzatokban arra viszont kitérnek, hogy mivel az eljárás jogi kereteit a keresetlevél határozza meg az ellenkérelem érvelését a keresetlevél felépítése szerint kell megszerkeszteni, az érvelést a keresetlevél szerkezetéhez igazodva pontokba kell foglalni. Tényekre csak akkor kell

hivatkozni amennyiben az vitatott. Előírás, hogy az ellenkérelem elején vagy végén pontosan meg kell jelölni az alperes kérelmeit.

Figyelemmel arra, hogy a két bírói fórum nem automatikusan fogadja be a kereseteket, illetve kérelmeket, a tendencia az, hogy nagy hangsúly helyeződik az ellenkérelem tartalmában az elfogadhatósággal, illetve befogadhatósággal szembeni érvelésre. A tárgyaláson történő felszólalás is szabályokhoz kötött, a szóbeli előadás időtartama az EUB előtt az alperes esetében 15 perc. A Törvényszék előtti eljárásoknál az ellenkérelem kötelező tartalmi eleme a tárgyalás tartása iránti indokolt kérelem. Összefoglalva rögzíthető, hogy a nemzetközi bírói fórumok előtti eljárásokban az alperes védekezésére vonatkozó szabályozás az eljárások szigorú formalizáltságához igazodik és jól tükrözi az eljárások alapvetően írásbeliség irányába tolódását. A szabályozás a bírók munkáját hivatott elősegíteni és számos olyan részletet tartalmaz, amely a hazai eljárásjogunkban is megállná a helyét, különös figyelemmel a beadványok terjedelmi korlátait meghatározó szabályozásra.

2. A nemzetközi kitekintés körében az ACA fórumon keresztül megkeresett és választ küldő 7 európai uniós tagállam gyakorlata is rögzítésre került, mintegy gondolatébresztőként vagy „színesítőként”. Az rögzíthető, hogy az egyes országokban a részletszabályok nagyon különbözőek, az egészen „engedő” szabályozásoktól a szigorúbbakig terjedően. Az egyes országok komoly bírság tételekkel „fenyegetik” azokat az alpereseket, akik a védekezésüket erre irányuló felhívás ellenére elmulasztják benyújtani. Ugyanakkor van példa rá, hogy az alperes a védekezése során mind a ténybeli, mind a jogi alapokat megváltoztathatja. Nagyon különböző határidők vannak az egyes országokban a beadványok előterjesztésére, az egészen rövidtől a több hónapig terjedőig. A válaszok ismeretében rögzíthető, hogy jellemzően nincs kötelező jogi képviselőt előírva az alperes részére, még adott esetben a legfelsőbb fórumon sem. Gyakran az sem kötelező, hogy az alperes írásban reagáljon, hanem elegendő a tárgyaláson szóban előterjesztenie a kereseti támadással összefüggő védekezését. Viszont a védekezés előterjesztésének elmulasztása esetén bírság szankció alkalmazható, melynek összege eltérő. Az valamennyi válaszoló ország tekintetében rögzíthető, hogy a perek, eljárások rövid határidőn belüli befejezése a cél, és ennek érdekében a bíróságok megtehetik a szükséges intézkedéseket.

3. Még ugyanezen fejezeten belül, részben kapcsolódva a fentiekhez, a közhatalmi szervek alperesi védekezésének alapjogi vetületét mutatja be az anyag. Ennek keretében rögzíti, hogy az alapvető jogok eredendően „emberi” vagy természetes személyeket és azok csoportjait megillető jogosultságok. Jogi személyeket csak annyiban illethetnek meg, amennyiben a természetük megengedi. Közhatalmi szerepekben fellépő állami szervek azonban hiába bírnak jogi személyiséggel, az alapvető jogoknak - a vonatkozó nemzetközi és alkotmányjogi standardok alapján - sosem az alanyai, hanem kötelezettjei. Ilyen eset az is, amikor a közigazgatási szerv valamely közigazgatási per alperesi pozíciójában védi közhatalom gyakorlásaként meghozott döntését vagy egyéb közigazgatási tevékenységét. Ezért az állam vagy annak bármely közhatalmat gyakorló szerve vagy intézménye nem fordulhat az EJEB-hez emberi jogi panasszal, mégpedig olyannal sem, hogy valamely közigazgatási perben megsértették az Egyezmény 6. cikke szerinti tisztességes eljáráshoz vagy a 13. cikk szerinti hatékony jogorvoslathoz való jogát. Az uniós jogi vonatkozású perekre irányadó Charta 47. cikke által védett hatékony jogorvoslathoz és tisztességes eljáráshoz való jogot az EJEB gyakorlatával egyezően kell értelmezni, így az uniós jog alapján sem létezik a közigazgatási és egyéb államhatalmi szerveknek jogosultsága arra, hogy tisztességes eljáráshoz vagy hatékony jogorvoslathoz való jogot sérelmezzenek egy-egy közigazgatási per kapcsán.

Ezt a teljesen egységes, mindenütt töretlen szemléletet sokáig a hazai alkotmányos szabályozás

és alkotmánybírói gyakorlat is követte, előbb azonban az Alkotmánybíróság panaszjogot kezdett engedni polgári jogi jogviszonyokban álló állami szerveknek (tipikusan szerződéses és munkajogi jogvitákban érintett önkormányzatoknak), majd a 23/2018. (XII. 28.) AB határozat kivételesen elismerte egy közjogi jogviszonyban álló hatóság (a Magyar Nemzeti Bank, mint pénzügyi felügyeleti szerv) alkotmányjogi panasz benyújtására vonatkozó jogosultságát is. Egy évvel később, 2019. december 20-i hatállyal pedig immár általános szabályként a jogalkotó a törvény szövegébe iktatta annak lehetőségét, hogy a bírósági ügyben érintett közhatalmat gyakorló indítványozók alkotmányjogi panasz lehetőségével élhetnek az olyan jogerős bírósági döntéssel szemben, amely az Alaptörvényben biztosított jogukat sérti vagy hatáskörüket az Alaptörvénybe ütközően korlátozza. Azóta két olyan döntés is született, amelyben az Alkotmánybíróság elismerte valamely közigazgatási szerv tisztességes eljáráshoz és hatékony jogorvoslathoz való jogra való hivatkozási lehetőségét. A 3221/2020. (VI. 19.) AB végzésben helyi közhatalmat gyakorló szervezet (települési önkormányzat) részére állapította meg az ilyen panaszjogot. Ez tipikus helyzet volt, hiszen az önkormányzat kártalanításra kötelezett felperese volt a kisajátítási pernek. Talán erre is figyelemmel az Alkotmánybíróság indokolás nélkül emelte át közjogi jogviszonyra azon gyakorlatát, miszerint a polgári jogviszonyban részt vevő állami szervet is illessék meg a másik féllel azonos jogok. A 3328/2020. (VIII. 5.) AB határozat viszont már alperesi pozícióban álló központi költségvetési szerv hivatkozási lehetőségét ismerte el – immár evidenciaként, minden további magyarázat nélkül – a tisztességes eljáráshoz való jog vonatkozásában.

A bevezetett új szabályozás és az Alkotmánybíróság következményi döntései heves jogelméleti vita keresztüzébe kerültek, és az Európai Bizottság is kritizálta az új megközelítést, mivel az szembe megy az alapjogok személyi hatályára vonatkozó nemzetközi konszenzussal és az azok mögött álló dogmatikai alapvetésekkel. Ezért a közelmúltban bevezetett Alaptörvény módosítás és alkotmánybírói joggyakorlat ellenére továbbra is fent lehet tartani azt a szemléletet, hogy a közigazgatási szervek alapvetően nem jogosultjai, hanem kötelezettjei az alapjogoknak.

Ebből pedig az következik, hogy amikor a közhatalmi szervek közigazgatási perben alperesi pozícióba kerülnek, valamennyi fellépésüknek, eljárási cselekményüknek azt kell szolgálnia, hogy a bírósággal együttműködve előmozdítsák a tisztességes eljárást a jogkereső felperesek (magánszemélyek) számára a közigazgatási tevékenység miatt indult bírósági eljárásban. Az EJEB gyakorlata értelmében a közigazgatási és bírósági eljárásnak egységében kell megfelelnie a tisztességes eljárás követelményének, így minél inkább megfelelt már a közigazgatási eljárás is, annál kevésbé szigorúak a bírósági felülvizsgálattal szembeni követelmények. A bíróságnak teljes körű, mind a ténybeli, mind a jogi kérdésekre kiterjedő érdemi bírósági felülvizsgálatot kell biztosítania, az alperesi közigazgatási szervnek pedig az ehhez való tevékeny hozzájárulásra kell törekednie. Közigazgatási perben tehát az alperest nem illeti meg a „hallgatás” vádlottaknak járó joga, és a „védekezés” sem jogosultság számára, hanem a jogkeresők tisztességes eljáráshoz és hatékony jogorvoslathoz való jogát támogató, az ügy tisztázásához és helyes elbírálásához való hozzájárulást szolgáló kötelezettség. Még a közigazgatási szervek alapjogi jogosulti helyzetét elismerő álláspontok is azon szerepet hangsúlyozzák, amely a magánszemélyeket védi állami közfeladatként a jogsértésekkel szemben. Ennek a védelmi funkciónak a bírósági szakban is tovább kell működnie az eljárási garanciák érvényesülését szolgáló megfelelő alperesi védekezés formájában.

A tisztességes eljáráshoz való jognak az Egyezmény 6. cikkének szövegében rögzített és az EJEB gyakorlata által kimunkált garanciái közül az alperes védekezése mint a garanciák érvényesülését szolgáló fellépés szempontjából a legfontosabbnak a bírósághoz való jog, a

kontradiktórius eljárás, a tárgyaláson való hatékony részvételhez való jog, a szóbeliség, az ügy alapos kivizsgálása és a döntés megfelelő indokolása, az ítélt dolog tiszteletben tartása, az ártatlanság védelme, valamint az észszerű eljárás hossz tekintendők. A bírósághoz való jog érvényre jutását minden olyan beadvány tartalmának tisztázásával és bíróságra való felterjesztésével kell teljesíteni, amely lehetségesen bíróságra tartozó keresetként értelmezhető. A kontradiktórius eljárás követelménye alapjogi értelemben azt jelenti, hogy a feleknek joguk van arra, hogy megismerjék az eljárás részévé tett bizonyítékokat és az eljárás során tett érdemi nyilatkozatokat, valamint reagálhassanak azokra. Ezt a teljes közigazgatási iratanyag rendezett felterjesztésével és jól kimunkált, lényegre törő perbeli nyilatkozatokkal lehet elősegíteni.

Az EJEB gyakorlatában polgári vagy büntető ügynek nem minősülő (pl. közteherviselési vagy migrációs természetű, avagy politikai joghoz kapcsolódó) közigazgatási perekre nem az Egyezmény 6. cikke szerinti tisztességes eljáráshoz való jog, hanem a 13. cikk szerinti hatékony jogorvoslathoz való jog irányadó. Az ez utóbbi jogból fakadó követelmények azonban az alperesi védekezés szempontjából gyakorlatilag azonosnak tekinthetők a tisztességes eljáráshoz való jog követelményeivel, hiszen ténylegesen elérhető, a panasz orvoslására képes, az orvoslás észszerű esélyét biztosító jogorvoslati eljárással kell szolgálni, amelyet az alperes a „polgári” vagy „büntető” kategóriába nem sorolható ügytípusokban is a fentiekben részletezett fellépéssel tud elősegíteni.

Az E) fejezet foglalja össze a közigazgatási szerveknél felmerült gyakorlati jogalkalmazási kérdéseket.

1. A közigazgatási szervek, mint alperesek tapasztalatai

1.1. Pénzügyi szakág (adóhatóság)

E körben mindenekelőtt felvetődik a kérdés, hogy milyen a jó védírat? Az érdemi védekezés - azaz a közigazgatási döntés miért nem jogszabálysértő - részeként feltétlenül szükséges egy rövid tényállás ismertetés, ahol nem kell a teljes megelőző eljárást bemutatni, hiszen a közigazgatási iratanyag része a pernek, elegendő olyan mértékű ismertetése, hogy a felperes keresetlevele és azzal kapcsolatosan előadott alperesi védekezés a bíróság számára értelmezhető legyen. Pl. nem kell bemutatni az elsőfokú szerv eljárását az ellenőrzési jegyzőkönyv és az elsőfokú határozatban foglaltak részletes leírásával, hiszen azt a fellebbezés alapján a másodfokú szerv már felülbíráta, a közigazgatási per tárgya a végleges másodfokú határozat jogszerűsége.

Gyakorlati kérdés, hogy miként kezeljék a hatóságok a terjengős ún. „parttalan” kereseteket. Az alperesnek ugyanis elvileg minden felvetésre reagálni kell. Ezekben az esetekben a védíratban össze kell fogni az ügyet akár pontokba csoportosítva és a bíróság által eldöntendő kérdéskörökre kell reagálni. Sok esetben még az is hasznos lehet, ha tisztázásra kerül a per tárgya. Pl. az adóhatóság által foganatosított végrehajtási cselekmények jogszerűségét felülvizsgáló másodfokú döntés ellen indított közigazgatási perben sok esetben a végrehajtás alapjául szolgáló, már jogerősen véglegesen lezárt ügyet is vitatják a felperesek. Ugyanígyen eset, amikor több bevallási időszak vizsgálata során egy másik párhuzamosan vagy korábban lefolytatott ügygel kapcsolatban adja elő a felperes a sérelmeit. Az is lehet, hogy nem megfelelő eljárást indít a felperes, mert ahelyett, hogy közigazgatási pert kezdeményezne, polgári pert indít jogalap nélküli gazdagodás vagy közigazgatási jogkörben okozott kár megtérítése iránt. Az is előfordul, hogy a pert nem az ellen a közigazgatási szerv ellen indítja, amelyik a vitatott közigazgatási cselekményt megvalósította. Ilyenkor meg kell jelölni a perbevonandó alperest és kérni kell a helytelen alperes perből való elbocsátását. Az is lehetséges, hogy a felperes csak

általánosságban utal arra, hogy a közigazgatási döntés „törvénytörtő”. Ilyen esetben az alperes nem tud a keresetben elő nem adott érvekre reagálni, így csak a döntésében foglaltakat tudja összefoglalóan megismételni.

Kereset visszautasítását eredményező körülmények esetében az adóhatóságnak elsődlegesen a visszautasítási ok fennállására kell hivatkoznia, de ez vitatott lehet, ezért az adóhatóság ilyen esetben elsődlegesen a kereset visszautasítását kéri, azonban érdemi védekezést is előterjeszt.

Amennyiben azonnali jogvédelem iránti kérelem is van a keresetlevélben, ilyenkor első körben erre nyilatkozik, a kereset egyéb részeire a védirat előterjesztésére nyitva álló határidőn belül kell reagálni. Nagyon fontos kérdés a releváns közigazgatási iratanyag teljes körű csatolása. A kötelező elektronikus kapcsolattartás bevezetésével a tapasztalatok szerint ez a kérdés nem egyszerűsödött egyértelműen. Az elektronikusan továbbított iratanyag bíróság által történő kezelése nem mindig egyszerűbb, mint amikor papír alapú iratanyagot csatoltak a felek. A jövőre nézve célul tűzhető ki egy olyan megoldás, amikor a közigazgatási iratanyagot nem továbbítja a szerv, hanem egy bíróság által elérhető tárhelyre tölti fel, ezt a Kp. már most is lehetővé teszi. Az alperesi védekezés körébe tartozik a perköltségigény megjelölése, amit célszerű már a védiratban jelezni, de arról legkésőbb a tárgyalás berekesztéséig nyilatkoznia kell.

A hatóság tapasztalatai szerint a bíróságok annak ellenére, hogy éppen a perköltség miatt jellemzően kamarai jogtanácsosok járnak el a perben, általában mérsékeltebb összegű perköltséget ítélnak meg az IM rendelet 3. § (6) bekezdése alapján, még egy bonyolultabb perben is az alperesi pernyertesség mellett, mint ügyvéddel eljáró felperesi pernyertesség esetén.

A védekezéshez való jog korlátjaként értelmezhető, miszerint nincs lehetősége az alperesnek arra, hogy a közigazgatási döntés hiányosságait a védiratban, illetve a per során tett nyilatkozataival pótolja, korábban be nem szerzett, vagy nem értékelt bizonyítékok beemelésére, helytelen jogszabályi hivatkozások javítására sincs mód. A Kp. 85. §-a szerint a bíróság a közigazgatási tevékenység jogszerűségét a megvalósítás időpontjában fennálló tények alapján vizsgálja. A közigazgatási per nem egy újabb hatósági ügyintézési szint, ezért a közigazgatási szerv által a megelőző eljárásban elfogadott tényállás tekintetében csak korlátozottan van helye új bizonyítékokra történő hivatkozásnak. A közigazgatási döntés hiányosságainak védiratban vagy a per során előadott nyilatkozatokban való pótlásának kizártságával szemben áll a felperesi oldalon a Kp. 78. § (4) bekezdése, eszerint a megelőző eljárás idején fennálló, de a megelőző eljárásban nem értékelt tényre, körülményre a felperes csak akkor hivatkozhat, ha azt a megelőző eljárásban a közigazgatási szerv arra való hivatkozása ellenére nem vette figyelembe, azt önhibáján kívül nem ismerte, illetve arra önhibáján kívül nem hivatkozott.

Az Air. 124. § (3) bekezdésére, amely már az adóigazgatási eljárás során ún. novációs tilalmat vezetett be, is ki kell térni. A fellebbezésben és a fellebbezés alapján indult eljárásban semmisségi okon kívül nem lehet olyan tényt állítani, illetve olyan új bizonyítékra hivatkozni, amelyről a fellebbezésre jogosultnak az elsőfokú döntés meghozatala, ellenőrzés esetén az észrevétel benyújtására nyitva álló határidő letelte előtt tudomása volt, azonban a bizonyítékot az adóhatóság felhívása ellenére nem terjesztette elő, a tényre nem hivatkozott. A védekezéshez való jog értelmezési körébe vonható továbbá a tiltott keresetváltogatásra vagy a perindításra nyitva álló határidőn túli kereset kiterjesztésre való alperesi hivatkozás. Általában segíti a bíróság munkáját, ha az alperes a kereset hibáira vagy hiányosságaira felhívja a figyelmet és

jelzi, hogy hiánypótlásnak, esetleg visszautasításnak van helye.

Az EU közösségi jogába vagy Alaptörvénybe való ütközésnek megállapítása a jogalkalmazást végző közigazgatási eljárásban nehezen elképzelhető, így erre való hivatkozással az EUB vagy az Alkotmánybíróság eljárásának indítványozása csak kivételes esetekben lehet indokolt alperesi oldalról. Ez tulajdonképpen annak állítását jelentené a bíróság előtt, hogy a közigazgatási szerv által alkalmazandó vagy alkalmazott jogszabály közösségi jogba vagy Alaptörvénybe ütközik. Ennek megállapítására a közigazgatás nem rendelkezik felhatalmazással, a hatályos jogszabály alkalmazását ilyen indokkal nem tagadhatja meg. Amennyiben ilyen aggály a hatályos jogszabállyal kapcsolatban a közigazgatási eljárás során felmerül, úgy a közigazgatási szervnek elsődlegesen a felettes minisztérium felé kell jelzéssel élnie a jogszabály módosítás érdekében.

1.2 Az általános (klasszikus) tárgyú perek gyakorlata (kormányhivatal)

Mindenekelőtt rögzítendő, hogy a vizsgált ügyekben a kormányhivatal és járási hivatalai alperesi pozícióban voltak. A vizsgálati anyag részét képező elemzés a vizsgálati időszakot érintő nagyszámú ügyirat áttekintéséből levont tapasztalaton alapszik.

A keresetlevél megérkezését követően szükséges intézkedések közé tartozik az iratok továbbítása, az azonnali jogvédelemre irányuló kérelemben foglaltakra vonatkozó nyilatkozat, valamint a védirat csatolása. A per folyamán döntő többségben a perszakértő számára volt szükséges egyéb iratok rendelkezésre bocsátása.

Az alperes az esetek túlnyomó részében a kereset tartalmának, illetve a per szempontjából releváns tényeknek megfelelő védiratot nyújtott be. Döntően megfogalmazta alaki védekezését is, ugyanakkor – alapvetően a felperesi jogsérelem-állítás megfelelőségének kérdésében – a bíróság több esetben a védirattól eltérő álláspontot alakított ki. Néhány esetben a kereset hiányossága rögzítésre került, ugyanakkor az alperes nem kérte külön a visszautasítás jogintézményének alkalmazását. Ezekben az esetekben a bíróság hivatalból értékelte a perakadályt. További írásbeli előkészítés az ügyek kis hányadában vált szükségessé. Az ügyek több mint felében nem került sor szóbeli tárgyalásra, egyrészt a veszélyhelyzeti intézkedések miatt, másrészt a visszautasítással záruló perekre tekintettel. Kevés számban jelent meg az ügyekben pertárs, akik együttműködése megfelelő volt, alperesi érdekelt pedig dominánsan az ingatlanügyi és gyámhatósági perekben fordult elő. Az alperesi védekezést az érdekelti álláspont kiegészítette, de azt tartalmilag nem befolyásolta.

Az alperes minden esetben vizsgálta az önkorrekció szükségességét, a vizsgálat eredményeképpen az akták egy kisebb hányadában, (a vizsgált akták 9 %-ában), a támadott döntés módosítására, illetve visszavonására került sor. Mivel azonban a saját hatáskörű vizsgálatra már a felterjesztési határidőn belül sor került, így a per felfüggesztésére a tárgyidőszakban nem volt szükség. Az önkorrekció döntően a keresettel elérni kívánt célnak megfelelően a támadott döntés rendelkező részét érintette, ugyanakkor sor került az indokolás és a jogorvoslati tájékoztatás módosítására is. A felperesek legtöbb esetben elálltak a keresetüktől, így a további védekezést ez nem befolyásolta. Amennyiben a felperesek a keresetüket az önkorrekciót tartalmazó döntésre is ki kívánták terjeszteni, az alperes az alap és módosító határozatot egységként kezelve pontosította, illetve bővítette védekezését. Az alperes szükség szerint különösen ez irányú megkeresés esetén peren kívül is egyeztetet a felperessel, mely egyeztetés nem csak az esetleges perelhárító funkcióját képes betölteni, hanem a gyakorlat kialakításával a perkoncentrációt is előmozdítja.

A perorvoslatok kapcsán hangsúlyozandó, hogy: az új eljárásra kötelező döntések végrehajtása megtörtént. A megismételt eljárásokra döntően nem jogkérdés körében vált szükség, hanem a földforgalmi ügyek mellett tipikusan orvosszakértői szakkérdés megállapításán alapultak, az alperes feladata döntően a perszakértői véleménynek megfelelő döntéshozatal volt. A vizsgált időszakban a felperesi fellebbezések száma minimális volt, azok érdemi nívumot nem tartalmaztak, így alperes kizárólag arra tudott volna hivatkozni, hogy a korábbi beadványaiban foglaltakat fenntartja, ugyanakkor érdemi nívumot maga sem tudott volna előadni. Az alperes a fentiek miatt észrevételt nem tett. A kormányhivatal az érintett időszakban fellebbezést és felülvizsgálati kérelmet nem nyújtott be, az Alkotmánybíróságnál és az Európai Unió Bíróságánál eljárást nem kezdeményezett. Az alperessel szemben bírság kiszabására nem került sor.

Az alperes részéről az esetek egyharmadában fogalmazódott meg perköltség iránti igény, melynek oka az alaki védekezés gyakorisága, a felperesi elállások méltánylása, harmadrészt pedig a tipikusan elesett helyzetű felpereseket érintő ügytípusok magas száma. Megemlítendő, hogy az alperes nagy számú, saját hatáskörű szakkérdés vizsgálaton alapuló határozat felülvizsgálatát célzó perben vesz részt pl. mozgássérültek parkolási igazolványa vagy megváltozott munkaképességű személyek ellátásaival kapcsolatos peres eljárások. E perekben az alperes kizárólag szűk körben képes érdemi védekezést megfogalmazni, ugyanis a laikus ügyfelek nem jelölnek meg konkrét szakkérdéssel kapcsolatos aggályokat, mely ténynél fogva az alperes elsőként az elkészült perszakértői szakvélemény átvételekor fogalmazhatja meg írásban szakmai álláspontját, és erre a perszakértő szintén írásban válaszol. A perek jellege folytán a szóbeli tárgyaláson az alperes objektíve nem képes érdemi nívumot előadni. Végül a jogvita kereteinek túllépése kapcsán az alperes rendszeresen észrevételezi a jogvita keretein túlterjeszkedő felperesi jogállításokat, mellyel kapcsolatban kifejteti a peres eljárásban vizsgálandó kérdésekkel kapcsolatos alaki álláspontját. A bíróság az esetek többségében figyelembe veszi az alperesi hivatkozásokat.

Az F) fejezet a bírósági eljárások tapasztalatait rögzíti az eljárások különböző szintjein.

1. Az első fokon jogerőre emelkedett ügyek vizsgálatának tapasztalatai

1.1. Általános (klasszikus perek) - Fővárosi Törvényszék

A vizsgált akták összességében színvonalas alperesi képviselőről és védekezésről tanúskodtak. A legtöbb alperesi védírat és beadvány tiszta okfejtésű és lényegre törő volt. Kevés ügyben fordult csak elő, hogy a közigazgatási szerv feleslegesen részletezte volna a tényállást vagy ismertette volna a határozat és a kereset tartalmát. Az esetek többségében csak visszautalt az előzményekre és az aktuális kérdésre való válaszadásra fókuszált. Pusztán alaki védekezés esetén a legtöbb esetben nem tért ki az ügy érdemére. A védírat továbbá többnyire nem terjeszkedett túl a keresettel támadott határozatban foglaltakon. Két védírat ugyan hordozott jelentősebb többlettartalmat, erre azonban szükség volt annak érdekében, hogy a felperesek jobban megértsék a sommás döntések részletes indokait. A tartalom mellett a legtöbb esetben a forma is kifogástalan volt. Átláthatóságot segítő jó gyakorlatként jelent meg a védírat részletes tagolása és a bekezdések számozása. Kevés védíratot kísért ugyanakkor iratjegyzék, ami segítette volna a terjedelmesebb iratanyag áttekintését. Hasznos lenne valamennyi védírat végén szerepeltetni egy ilyen felsorolást. A bíróság munkáját segítette, amikor nagyobb terjedelmű szabályzat egy megadott linken volt elérhető, és amikor az alperes nem külön csatolta, hanem védíratába fotózta az elkészített keresetlevéllel támadott határozat átvételét igazoló térítvevényt. A legtöbb esetben az alperes nem kért tárgyalást a védíratában. Ilyenkor is eljött azonban és segítette az ügymenetet. Hátráltatást jelentett és a szóbeliség felesleges

igénylését akkor, mikor tárgyalást kért, de ugyanakkor távol maradt. A perköltségigény területén több bizonytalanság is mutatkozott. Aggályos a nagyobb átalányösszegben és előre elképzelt tárgyalási órákra számított perköltségigény.

1.2 Pénzügyi-, munkaügyi-hatósági és társadalombiztosítási perek - Fővárosi Törvényszék

Az tendenciaként volt megállapítható, hogy az alperes a hozzá beérkezett keresetleveleket és a védíratot jelentős késéssel terjesztette elő, pl. a vizsgált 25 ügyből 14 alkalommal, a keresetlevél az alperesnél történő benyújtást követően mintegy 3 hónappal később került a bíróság elé. A késedelmes előterjesztést az nem befolyásolta, ha a keresetlevél azonnali jogvédelem iránti kérelmet tartalmazott. Az azonnali jogvédelemre való reagálás is gyakran kimaradt a védíratból.

Előfordult, hogy a közigazgatási iratok hiányosan vagy egyáltalán nem kerültek továbbításra a keresetlevéllel együtt. Így jellemző hiányosság a támadott határozat felperes általi átvételének igazolása és a keresetlevél benyújtásának igazolása. A bíróságnak kell odahatni az iratok pótlása iránt, ami azzal jár, hogy a bíróság a keresetlevél beérkezésekor nincs abban a helyzetben, hogy a keresetindítási határidő megtartottságát vizsgálhassa. Az alaki védekezéssel kapcsolatban megállapítható, hogy általában betölti a funkcióját, de előfordult az is, hogy ettől meghosszabbodik az ügyintézési határidő, illetve olyan eset is volt, hogy az alaki védekezés helytálló lett volna, de az elmaradt.

Ki kell emelni, hogy az alperesi védekezések tartalma a kereseti felvetésekkel minden esetben adekvát volt, az alperesi védekezés nem terjeszkedett túl a saját határozatában kifejtett indokokon. A vizsgált esetekben csak egy alkalommal fordult elő, hogy az alperest a felperes tévesen jelölte meg, amikor az adott közigazgatási jogkör gyakorlója a miniszter és nem a minisztérium. Az alperes ritkán élt az önkorrekcióval, ez 25 esetből kétszer fordult elő, de az utóbbi idők tapasztalatai azt mutatják, hogy a közigazgatási szervek helyeselhető módon egyre gyakrabban élnek ezen eszközzel, kerülve a felesleges pereskedést. Az is előfordult, hogy az önkorrekció a törvényben meghatározott 30 napnál hosszabb időt vett igénybe, így nem ritka, hogy az alperesi intézkedésre várva gyakorlati megfontolás alapján az eljárás akár több hónapig van felfüggesztve.

Kevésszer fordult elő érdekelti részvétel, illetőleg pertársaság az alperesi oldalon, de az megállapítható, hogy az együttműködés megfelelő volt. Ritka az alperesi perorvoslat, és annak az eredménye változó.

A perköltségigény megjelenése az alperesi oldalon változó, így társadalombiztosítási ügyekben az alperes vélhetően szociális szempontok miatt ritkán él perköltségigénnyel. Még adóügyekben általában nem marad el a perköltségigény előterjesztése. Jellemzően amennyiben az alperes perköltségigénnyel él, a bíróság azt az alperes pernyertessége esetén megítéli. A perköltséget a bíróság mindig mérlegeli, de kevés alkalommal fordul elő, hogy az alperes igényét annak eltúlzott mértéke miatt mérsékelni kell. Olyan előfordult, hogy a bíróság azért mellőzte a perköltség alperes javára történő megállapítását, mert az alperes elmulasztotta a perköltség-igényét részletezni, vagyis felszámítani, illetve nem csatolt költségjegyzéket amikor az még kötelező volt.

A tendenciákat összefoglalva megállapítható, hogy az alperes gyakran nem terjeszt elő anyagi védekezést, ha lehetősége van kizárólag alaki védekezést előterjesztetni, vagy a védíratában kizárólag a Kp. 83. § (1) bekezdése szerinti felfüggesztési kérelmet terjeszt elő. A kizárólagos

alaki védekezés, pergátló kifogás azonban gyakran csak a per elhúzódását okozza a gyakorlatban. Az elkésettség kivételével ugyanis minden más hiányosság a felperes részéről orvosolható, vagy hiánypótlást követően vagy a keresetlevél visszautasítását követően, annak ismételt benyújtásával. Az alperes pergátló kifogásai az elkésettség mellett jellemzően a Kp. 37. § (1) bekezdésben foglalt tartalmi követelmények hiányosságaira vagy a keresetlevél helytelen benyújtási módjára irányulnak. A tartalmi követelmények hiánya azonban a bíróság által kibocsátott hiánypótlás teljesítésével kiküszöbölhető. Ez alól kivétel a közigazgatási tevékenységgel okozott jogsérelem megjelölése. Azonban az alperes rendszerint a jogsérelem pontos, akár jogszabályhely szerinti megjelölését hiányolja, ami ellentmond a Kúria jogértelmezésének. Az alperes nem veszi figyelembe, hogy a Kúria jogértelmezése alapján a jogszabálysértés elégséges megjelölését jelenti a felperes részéről annak körülírása, hogy miért tekinti jogsértőnek az alperes határozatát. Továbbá e körben annak sincs jelentősége, hogy a felperes röviden vagy hosszan taglalja a jogsérelmet, mert a töretlen bírói gyakorlat szerint jogsérelem hiánya okán a keresetlevél kizárólag akkor utasítható vissza, ha a felperes egyáltalán nem jelölt meg jogsérelmet. Amennyiben a jogsérelem megjelölésre kerül, annak terjedelme nem eredményezheti a keresetlevél visszautasítását.

Ugyancsak helyes az az alperesi gyakorlat, hogy amennyiben saját hatáskörben a jogsérelem orvoslása érdekében eljárást kezdett vagy már le is folytatta, a védiratban csak erre utal és a per Kp. 83. § (1) bekezdésének megfelelően kéri az eljárás felfüggesztését. Sajnálatos gyakorlat viszont, hogy az alperes a jogorvoslati eljárást rendszerint lassan, a Kp. 83. § (4) bekezdésben rögzített 30 napos határidőn túl fejezi be, és ilyenkor gyakran elmulasztja a jogorvoslati eljárásban tett cselekményekről a bíróság tájékoztatását. Társadalombiztosítási ügyekben az alperes gyakran él az önkorrekció lehetőségével akkor is, amikor a keresetlevél szövegéből vagy annak mellékleteként csatolt iratokból jut új információhoz. Ilyen esetben az alperes határozata az annak meghozatalakor rendelkezésre álló adatok alapján akár jogszerű is lehet, mivel a Kp. 85. § (2) bekezdése rögzíti, hogy a bíróság a közigazgatási tevékenység jogszerűségét főszabályként a megvalósításának időpontjában fennálló tények alapján vizsgálja, vagyis noha nem kellene a felperes által hivatkozott új körülményt, bizonyítékot figyelembe vennie, ennek ellenére helyeselhető módon a felperes érdekeinek megfelelően és az újabb pereskedést elkerülendő gyakorol sok esetben mégis önkorrekciót.

1.3. Általános (klasszikus perek) - Debreceni Törvényszék

Az alperesi védekezés jellege, minősége változatos, az előzetes intézkedések, irattovábbítások határidejének betartása nem ritkán elmarad, de az irattovábbítás késedelme szankciót többnyire nem eredményezett. Összesen 2 esetben járt a mulasztás pénzbírsággal, az egyik esetben a védirat benyújtása maradt el a bíróság külön felhívása ellenére és ezt az alperesi magatartást az első tárgyalás kitűzésének és a védirat felperesi tanulmányozására biztosítandó határidőnek szabályaira figyelemmel úgy értékelte, hogy a per elhúzódásához vezetett. A másik ügyben az első tárgyalást elmulasztó alperes írásbeli előkészítő irat előterjesztésére lett felhívva, amire adott határidő eredménytelenül telt el, melyet a bíróság a jóhiszemű eljárás követelményébe, az eljárás koncentrált befejezése elősegítése érdekében történő együttműködési kötelezettségbe ütközőnek látta, és ezért jogkövetkezményt alkalmazott.

A kereseti felvetésekre vonatkozó adekvát reagálás szintje is vegyes képet mutat, tartalmát tekintve nem mindegyik hiánytalan, a perekben a védiraton túli további írásbeli előkészítés nem jellemző. A védekezés színvonala változó minőségű és a szóbeli tárgyaláson előadottak többletet nem adnak hozzá a leírtakhoz. Nagyon kevésszer fordul elő pertársaság, illetve alperesi oldalon érdekelti perbenállás, ilyen esetben az alperesek, illetve az alperes és az őt

támogató érdekelt ellentétes nyilatkozatot nem tettek. Az önkorrekciónak nem jellemző. Az alperesek perköltségigénnyel többnyire éltek. Ennek megállapításánál a döntésekből kevésbé domborodott ki a jogi munka pozitív vagy éppen nem túl magas színvonalának megítélése, mindattól függetlenül, hogy láthatóan az alperesi pernyertesség az ügyekben magas százalékot mutat.

2. Többfokú eljárásban befejeződött ügyek

2.1. Pénzügyi perek - Kúria

A közigazgatási perben az ellenérdekű fél cselekményeivel szembeni védekezés jogát az alperes különböző, az eljárás adott szakaszaihoz tartozó eljárási cselekményekkel gyakorolja. A közigazgatási pert megindító keresetlevélhez rendelhető hozzá a védirat, a felperesi kérelmet elutasító végzés elleni fellebbezésre alperes észrevételt tesz, ítélet elleni fellebbezéshez kapcsolódóan fellebbezési ellenkérelmet nyújt be, a felülvizsgálati kérelemre felülvizsgálati ellenkérelmet terjeszt elő. Mindezen írásbeli nyilatkozatok a Kp. 28. § szerinti beadványok közé tartoznak, de szabályozásuk folytán azokhoz képest további, speciális követelményeknek kell megfelelniük.

A védirat a Kp. 42 § (1) bekezdése értelmében az alperesnek a keresetlevélben foglaltakra tett nyilatkozata, amely vagy a keresetlevél visszautasítására irányul, vagy érdemi védekezést tartalmaz. Önmagában a Kp. szerinti védirat elmaradása miatt alperes egyrészt nem bírságható, másrészt a védirat elmaradása nyilvánvalóan nem akadályozza a peres eljárás lefolytatásának, harmadrészt a védirat elmaradása nem jelent alperes részéről elismerést, negyedrészt pedig az alperes nincs attól elzárva, hogy a per későbbi szakaszában tegyen a védirattal azonos tartalmú érdemi előadást.

A Kp.-ből nem következik, hogy a védirat benyújtásának elmaradása esetén az alperes elismerésbe kerülne. Az erre irányuló felperesi érvelés polgári jogi szempontú, nem veszi figyelembe, hogy az alperesnek már van jogi álláspontja és azt tartalmazza a keresettel támadott határozat. Az adóhatósági határozat bírósági felülvizsgálatának tárgya maga az egyedi döntés, ami a védirat elmaradásával vagy akár magában a védiratban nem módosítható. Pénzügyi perekben jellemző, hogy amennyiben az alperes a keresetindítási határidő elmulasztására alapítja előadását, nem él a Kp. adta lehetőséggel és a visszautasítási ok megjelölése mellett érdemi védekezést is előterjeszt. A Kp. lehetővé teszi az alperes számára, hogy amennyiben a keresetlevél nem felel meg a 37. §-ban meghatározott követelményeknek, akkor akár csak a visszautasítási okok esetében, védiratában csak ezen hibákra hivatkozzon. Ezzel a védirat szempontjából a Kp. 42. § (4) bekezdése a visszautasítási okkal egy tekintet alá veszi a keresetlevél formai megfelelőségére való alperesi hivatkozást. Pénzügyi jogi tárgyú perekben nem jellemző, hogy a védiratban az alperes tételesen nyilatkozzon a keresetlevél formai feltételeiről.

Az érdemi tartalmú védirat benyújtásának elmaradása miatt az alperes nem szankcionálható, a következmények adott esetben a perköltség kapcsán vonhatók le. Ettől meg kell különböztetni azt az esetet, amikor az alperes a védiratot késedelmesen, de benyújtja, amivel azonban adott esetben a pervitelt akadályozza, elhúzza. A Kúria már rámutatott arra, hogy a védirat előterjesztésének elmaradását úgy kell tekinteni, hogy az alperes nem kíván védekezési jogával élni, de ha utóbb mégis előterjeszt szóban vagy írásban védekezést, akkor az eset körülményeitől függően a rosszhiszemű pervitel és a jogkövetkezmények alkalmazása felmerülhet.

A védírat érdemi védekezésének tartalmára a Kp. nem tartalmaz kötelező előírást, azt a kereseti kérelem indokai határozzák meg. A kereseti indokokra adott válaszokkal vagy éppen azok cáfolatával valósítja meg az alperes a védírat alapvető, keresethez kapcsolódó aktív védekező funkcióját. A jogkérdéshez kapcsolódó kereseti előadások esetén nem vitatható a védírat jelentősége, az kiemelkedő szerepet kap azonban az ún. tényállásos közigazgatási perekben. Itt nyílik lehetőség arra, hogy az alperes adott esetben hivatkozzon a megelőző eljárásból eredő perjogi korlátokra.

Az egyik korlát magából a közigazgatási eljárás természetéből fakad, mivel az jellemzően egy adott időpontban megvalósult tényálláshoz rendelí a jogkövetkezményeket, és ettől a közigazgatási perben sem lehet eltekinteni. Alapvetően ebből a követelményből ered a másik korlát is, amely a fél által megelőző eljárásban nem hivatkozott tények, körülmények perbeli előadhatóságát határolja be.

A perköltségigényt az alperes jellemzően a védíratban terjeszti elő, itt lehet előterjeszteni a tárgyalás tartására irányuló kérelmet és az egyszerűsített perben való elbírálás lehetőségét is, de ez utóbbi a pénzügyi perekben nem jellemző.

2.2. Általános (klasszikus) perek

Az alperesi védekezés gerincét a védírat képezi, a tárgyalások kivételessége okán a tárgyalási nyilatkozatnak nincs kiemelkedő szerepe, azok döntően a védíratban foglaltakra utalnak vissza hosszabb, rövidebb terjedelemben. Többségükben jól ütköztethető a kereseti érvelés az alperesi védekezéssel. Ritka, hogy az alperesi védekezés nem győzi meg az elsőfokú bíróságot, azonban pernyertességhez vezetne a Kúrián. A perköltségigény bejelentése és megítélése körében levonható az a következtetés, hogy az alperes sok esetben részletesen nyilatkozik a perköltségigényéről, kis részben azonban elmulasztja ennek bejelentését vagy hiányzik a megbízási szerződése vagy pontos jogszabályi hivatkozás, illetve a költségjegyzék csatolása, emiatt pernyertesség esetén sem részesülhet a költségekből. Ritkán fordul elő, egy példa volt rá, hogy az alperes eljárása jelentős késedelmet okozott a felperesnek, ezért alperesi pernyertesség folytán megállapított költségnél ezt a körülményt értékelte a bíróság.

2.3. Munkaügyi-hatósági és társadalombiztosítási perek

A társadalombiztosítási ügyekről általában elmondható, hogy az ügyek jelentős részében az alperes személye nem vitás, azonban, ha a felperesek nem vagy nem jól jelölik meg az alperes személyét, az alperes ezt csak ritkán kifogásolja és hivatkozik pergátló akadályra. Alperes a védíratában általában a felülvizsgálni kért határozatában foglaltakat fejti ki jobban, a határozataiban foglaltakon csak esetenként, a felperesi nyilatkozat tükrében terjeszkedik túl. Amennyiben további előkészítő irat becsatolása szükséges az alperes gyakran a bíróság által megállapított határidőn túl tesz eleget ezen kötelezettségének. A tárgyaláson az alperes általában megjelenik, nyilatkozatot tesz, amely korlátozódhat a védíratban foglaltak fenntartására vagy lehet bővebb nyilatkozat. Ennek terjedelme többnyire a felperes aktivitásától, nyilatkozataitól és a bíró „kíváncsiságától” függően alakul. Nem jellemző az érdekelt perben állása az alperes oldalán, az alperes leginkább az egészségi állapot mértékével kapcsolatos eljárásokban kéri érdekeltként perbe állítani az NRSZH-t, aki a felperes egészségügyi állapotát véleményezte, így tud nyilatkozni orvosszakmai kérdésekben.

Az alperes fellebbezései vagy felülvizsgálati kérelmei általában (kb. az esetek 2/3-ad részében) megalapozottak. A megismételt eljárásban az alperes a bíróság utasításának megfelelően járt

el, nem volt olyan eset, ahol a bíróság az alperest a védekezéssel kapcsolatos mulasztás miatt megbírságotlta volna. Az alperes az ügyek jelentős részében lényegre törően, a releváns jogszabályok alkalmazásával jár el. Elenyésző számban fordulnak elő olyan ügyek, amelyekben az alperes teljesen passzív, vagy a tárgyalásokon szabályszerű idézésre nem jelenik meg vagy nem tesz nyilatkozatot.

A munkaügyi-hatósági ügyekben az alperes személye nagyon sok esetben vitás, az alperes általában nem jelezte, hogy a felperes tévesen jelölte meg az alperes személyét és a bíróság sem tulajdonított jelentőséget ennek a kérdésnek. Az alperes védírata általában kimerítő, a felperesi kifogásokra reagál, a szükséges iratanyagot csatolja. Gondként jelenik meg esetenként, hogy a hatóság által felvett jegyzőkönyvek kézzel íródtak és nehezen olvashatók voltak. Olyan ügy, amelyben az alperes pergátló akadályra hivatkozott volna, nem volt. Szóbeli tárgyaláson az alperes nyilatkozatai célirányosak. Érdekelti perbenállás nem merült fel. Általában alperes képviselőjében ügyvéd jár el, az IM rendelet alapján kér perköltséget, amely általában nem eltúlzó.

3. A fellebbezési ügyszak speciális tapasztalatai

A közigazgatási perekre vonatkozó speciális szabályokat a régi Pp. XX. fejezete tartalmazta. A jogalkotó a közigazgatási perrendtartásról önálló törvényt alkotott, amelyet az új Pp.-vel egyidőben 2018. január 1-jével léptetett hatályba.

A hatálybalépést követően azonban a másodfokú ítélezés szabályai már a Kp. szabályai alatt is többször változtak. Így 2018. január 1-től 2020. március 31-ig eltérő szabály volt, majd pedig 2020. április 1-jével ismét megváltozott a jogi környezet, ekkor került a másodfokú ítélezés teljeskörűen a Kúria hatáskörébe, majd pedig 2022. március 1-jétől ismét változás történt, mert a Fővárosi Ítéltábla Közigazgatási Kollégiummal bővült. Így a Kp. 7. § (2) bekezdése szerint másodfokon ítélezik a törvényszékhez tartozó ügyekben a közigazgatási kollégiummal rendelkező Ítéltábla, az Ítéltáblához tartozó ügyekben a Kúria.

Közigazgatási perben a jogorvoslat jogát a felperes és az alperes is gyakorolhatja. A jogalkotó előírja, hogy a fellebbezés közlésétől számított nyolc napon belül a fellebbezést előterjesztő fél ellenfele és az érdekelt az ítélet ellen fellebbezés esetén fellebbezési ellenkérelmet a végzés elleni fellebbezés esetén észrevétel terjeszthet elő. A Kúria a másodfokú eljárásban tehát az alperes fellebbezését, fellebbezési ellenkérelmét, illetve észrevételét vizsgálta, (vizsgálja). Az ítélet elleni fellebbezésről a Kp. és az ágazati anyagi jogszabályok, a végzések elleni fellebbezésről a Kp. és a Pp. alapján döntött.

A Kúria a másodfokú eljárásban egyebek közt a következő tárgyú határozatok jogszerűségét vizsgálta, amelyben az alperesi hatóság védekezését is előterjeszthette: az elsőfokú ítélet, elsőfokú ítéletet hatályon kívül helyező végzés, azonnali jogvédelem, áttétel, bíróság kijelölése, egyezség jóváhagyása, egyezség jóváhagyásának megtagadása, eljáró bíróság kizárása, eljárás felfüggesztése, eljárás félbeszakadása, eljárási kifogás (az eljárás elhúzódomása miatti kifogás), eljárás megszüntetése, előzetes végrehajtás elrendelése, fellebbezés visszautasítása – ha érdemi határozatra vonatkozik, igazolási kérelem, keresetlevél visszautasítása, kézbesítési kifogás elutasítása, visszautasítása, közigazgatási szerv kijelölése, közigazgatási szerződés módosításának jóváhagyása, költségmentesség, költségkedvezmények, perből elbocsátás, perbeállítás, perbevonás, kizárás, ezek elutasítása, perújítás visszautasítása, perújítás megengedése, perújítás érdemi tárgyalásra alkalmatlanság miatti elutasítása, pénzbírság, szakértői költség megállapítása, szünetelés esetén eljárás folytatása

iránti kérelem elutasítása, tanú díjának megállapítása, teljesítési bírság kiszabása, téves formában megvalósított közigazgatási tevékenység tartalmának megfelelő eljárás rendben történő elbírálása, tolmács díjának megállapítása.

Ítélet elleni fellebbezés esetén az alperes védekezése: a keresetet elutasító elsőfokú ítélet esetén a felperes fellebbezésében foglaltak alapján nyújtja be az alperes a fellebbezési ellenkérelmét, amelyben az ágazati anyagi jogszabályok alapján fejt ki határozata és az elsőfokú ítélet álláspontja szerinti jogszerűségét.

Alperes védekezése pergátló akadály esetén: abban az esetben, ha az alperes azt észleli, hogy a keresetlevél visszautasításának van helye, a védiratban csak erre köteles kitérni (Kp. 42. §), és ha az elsőfokú bíróság intézkedése körében a keresetlevelet visszautasítja, nem kerül sor a határozat érdemi felülvizsgálatára, az változtatás nélkül hatályában fennmarad és végrehajtható.

Az alperes az észrevételében azokat a perakadályokat részletezi, amelyek megalapozzák az elsőfokú döntés jogszerűségét és megakadályozzák a per érdemi tárgyalását. Leggyakoribb eset az elkésettségre hivatkozás. Hatásköri és illetékességi kérdésben is terjeszthet elő pergátló akadályt az alperes. Amennyiben az elsőfokú bíróság a hatáskör és az illetékesség kérdéséről az ügy irataiból dönt az alperes jogorvoslati eljárásban kerül abba a helyzetbe, hogy e kérdésben jogi álláspontját a fellebbezésben kifejthesse.

Alperesi védekezés az elsőfokú bíróság elmaradt intézkedése esetén: amennyiben a Kúriára került felterjesztésre olyan elsőfokú akta, amelyben az alperesnek a fellebbezésre előterjesztett észrevétele azt tartalmazta, hogy az elsőfokú bíróságnak a fellebbezést vissza kellett volna utasítani a Kp. 102. § alkalmazásával, abban az esetben, ha meghatározott eljárást a jogalkotó rendelkezése alapján az elsőfokú bíróság teheti meg, a Kúria a per iratait intézkedésre visszaküldi az elsőfokú bíróságnak.

Összegezve: A közigazgatási perben a közigazgatási tevékenység jogszerűségéről dönt a bíróság, amelyhez szükséges az ellenérdekű felek, a felperes és az alperes jóhiszemű, a perrendtartás előírásait, kötelezettségeit teljesítő magatartása is. Az alperes védekezése szolgálja egyrészt saját eljárása és határozata jogszerűségének igazolását, másrészt a közigazgatási perek hatékony, gyors és szakszerű elbírálását. Ahhoz, hogy a közigazgatási bíróság az Alaptörvény 25. cikkében rögzített igazságszolgáltató tevékenységét az alkalmazandó jogszabályoknak megfelelően ellássa, az alperesnek is teljesíteni kell a jogalkotó által meghatározott, közöttük a teljes körű alperesi védekezést is tartalmazó kötelezettségeit.

Általánosítható tapasztalatként rögzíthető, hogy az alperesi képviselő és védekezés változatos. Vannak kifejezetten jó színvonalú, még a bírói gyakorlatot is felemlítő észrevételek. Olyan eset is előfordult, hogy azért kellett a másodfokról az iratokat visszaküldeni az elsőfokú bíróságra, mert nem lett kiadva a fellebbezés észrevételezés céljából. Ez esetben a hiányosság nem az alperes mulasztására vezethető vissza. Azon végzések elleni fellebbezés nyomán indult másodfokú ügyekben, ahol elsőfokú végzés valamely tisztán eljárásjogi kérdésben született, különböző az alperesi fellebbezések vagy az alperesi észrevételek eredményessége, esetenként éppen az alperes jelzésére változik az eljáró bíróság (áttétel) vagy az alperes személye (perbeállítás) és van, hogy nem eredményes az ezzel kapcsolatos alperesi fellépés. Az aktákból nyomon követhető további néhány eljárási, technikai elem, például a keresetlevél határidőben való felterjesztésének kérdése. Ez a vizsgált aktákban általában megfelelő, de nem egyedi kivétel még az azonnali jogvédelmet tartalmazó ügyekben sem a késedelem. Lényegesen

kevesebb az ítélet elleni fellebbezés, ezek áttekintése alapján az állapítható meg, hogy értelemszerűen ez esetben az ellenkérelem sokkal részletesebben, tartalmasabban reagál a fellebbezés elemeire.

H) Összefoglaló megállapítások

I. Általános megállapítások

1.) Az alperesi védekezés általános jellemzői

A vizsgálat tapasztalatai szerint összességében megállapítható, hogy az esetek túlnyomó többségében az alperesi védekezés (az ennek keretében megteendő eljárási cselekmény, intézkedés) időszerű, szakszerű és általában célszerű. A védirat adekvát a kereseti kérelemmel, arra reagál. Ugyanez mondható el, ha az alperesi jogi munka (sajátos „védekezésként”) a jogorvoslat előterjesztésében vagy éppen az ellenérdekű fél által előterjesztett jogorvoslatra reagálásban, azaz ellenkérelem, észrevétel előterjesztésében áll.

2.) Együttműködés a bírósággal a perhatékonyság érdekében

Hatásköri, illetékességi szabályok figyelemmel kísérése, e körben a változások előzetes jelzése, a pergátló akadályokra időszerű hivatkozás és az iratok határidőben továbbítása az esetek többségében megtörténik. Az alperesek tehát az időszerű, hatékony eljárást segítik, ebben általánosságban együttműködők.

3.) A védirat tartalmi jellemzői

A védirat tartalma túlnyomó részben a keresettel adekvát, arra reagál, nem terjeszkedik túl a saját határozatban foglalt érvelésen, a hatóság nem a védiratban akarja kiegészíteni a határozat esetleges hiányos indokolását. A védirat a szükséghez képest részletes, ha mégis többlettartalma van az kellően szükséges az eset jobb megértéséhez. Ez igaz a per során beterjesztett előkészítő iratokra is, azaz a feltett kérdésre válaszol vagy konkrétan az ellenérdekű fél nyilatkozataira reagál, többnyire betartva a határidőt (amennyiben az elő volt írva).

4.) A szóbeli tárgyaláson végzett munka

Az alperes képviselője a szóbeli tárgyaláson az idézésre általában megjelenik. A szóbeli nyilatkozat lényegretörő, jól alátámasztja az írásbeli védekezést. Az esetleges távolmaradást pedig előre jelzi. Nem jellemző, sőt lényegében kivételesen fordult elő, hogy az alperesi mulasztás akadályozta volna az időszerű pervitelt, illetve az ügy érdemi eldöntését. Alperesi mulasztás okán szankció alkalmazására a vizsgált ügyekben kivételesen került sor. Egy esetben annak kilátásba helyezése történt, de az elérte a célját, az alperes a felhívásnak ekkor eleget tett.

5.) Együttműködés azonos oldali pertársaság esetén

Az alperesi oldalon fennálló pertársaság esetén jellemző egymás jogi érveinek támogatása. Kivételesen fordult elő, hogy az alperes és az alperesi beavatkozó egymás nyilatkozatára támogatólag egyáltalán ne reagált volna.

6.) Perbeli önkorrekción

A perben az alperesi önkorrekción nem túl gyakori, de ha lehetőség van rá, az határidőben megtörténik.

7.) Jogorvoslatokkal kapcsolatos munka

Az alperes amennyiben részben vagy egészben elvesztette, általában élt azon jogorvoslat lehetőségével, melyet az adott ügyre a jogszabály lehetővé tesz. Az ellenfél fellebbezésére, felülvizsgálati kérelmére túlnyomó esetben reagál, és az ellenkérelem (észrevétel) lehetőségével él. Mind az elsőfokú pernyertesség, mind a jogorvoslatok eredményessége nagyrészt jó hatékonyságú, statisztikailag magas százalékot mutat.

8.) Egyéb eljárások (AB, EUB) kezdeményezése

Nem jellemző, kivételesen fordul elő az alperesi oldalról érkező indítvány, a vizsgált aktákban összesen egy esetben volt.

9.) A perköltség érvényesítés

A perköltségigény, annak mikénti előterjesztése nagyon változatos. Van olyan, hogy noha jogtanácsos jár el, és a perköltség megilletné, azt nem kéri vagy nem azon a lehetséges módon jelöli meg, melynek nyomán azt a bíróság meg tudná állapítani. Amennyiben az igény előterjesztése megfelelő és az alperes pernyertes lett, azt a bíróság többnyire megítéli, az alperesi oldalon nem jellemző az olyan eltúlzott költségigény, ami miatt azt a bíróságnak csökkenteni szükséges. Itt rögzítendő, hogy az e körben időközben történt jogszabályváltozás (már nem kötelező a költségjegyzék) is okozhatott bizonytalanságot, de ez utóbb már megkönnyíti a költségfelszámítást.

II. Esetenként, kivételesen előforduló jó vagy rossz gyakorlatok

1.) Iratfelterjesztés

Nem túl gyakran, de azért visszaköszönő probléma az iratok ömlesztett (iratjegyzék nélküli) felterjesztése a bíróságra. Ez különösen nagy terjedelmű előzményirat esetén rendkívüli módon megnehezíti a bíróság munkáját, a felkészülést, az akár a papír alapú, akár az elektronikus rendszerből történik.

2.) A védirat szerkezete, tagolása

Van egészen kiemelkedően színvonalas, pontokba szedett, a keresetlevél tagolását követően rendszerezett védíratra is példa, de az esetek kisebb részében van nehezen követhető, nem kellően áttekinthető irat is, ami nehezíti az átlátását.

3.) Megjelenés a tárgyaláson

Ritkán de előfordult, hogy az alperes maga kérte a tárgyalást, azon mégsem jelent meg. A szóbeliség felesleges igénylése elhúzza a per befejezését.

4.) Perköltség

A perköltséget érintő probléma továbbra is, ha képviselőként nem ügyvéd vagy kamarai jogtanácsos jár el, illetve egyedi ügyekhez köthető probléma, ha az alperes nagyobb összegű perköltség biztosítékot kér (ami elhúzza az időt).

Az tehát az áttekintett akták alapján mindenképpen megállapítható, hogy a jó gyakorlatok általánosan tapasztalhatók, míg a rossz gyakorlatok csak egyedi ügyekhez vagy speciális ügýtípusokhoz köthetők.

Szükséges rögzíteni, hogy a joggyakorlat-elemző csoport olyan jogi környezetben vizsgálta az alperes védekezése (az elsőfokú eljárásban a védírat, a fellebbezési-felülvizsgálati eljárásokban az ellenkérelem, észrevétel) megfelelőségét, amikor a Kp. 2018. január 1-én történt hatálybalépését követő hosszabb-rövidebb időszakban még volt némi bizonytalanság az új eljárásjogi szabályok alkalmazása kapcsán. A joggyakorlat-elemző csoport tagjainak

határozott véleménye, hogy a kezdeti nehézségek után magabiztosabbá vált a jogalkalmazás, általánosságban minden eljárásjogi intézmény használata terén, amely az alperes védekezése minőségére is igaz állítás. Természetesen mindig felmerülhet a közigazgatási perben egy addig ismeretlen eljárásjogi helyzet, amit a bírói jogalkalmazásnak kell megoldania. Erre volt példa a közelmúltban annak a kérdésnek a megválaszolása, hogy vajon a védírat előterjesztésének hiánya jelentheti-e azt, hogy az alperes nem ellenzi a kereset teljesítését. A jogalkalmazás erre nemleges választ adott, azaz e vonatkozásban a „hallgatást” nem tekintette beleegyezésnek, mivel erre nem volt kellő jogszabályi alap. A védírat benyújtásának elmulasztásával az alperes a védekezés ezen módjától zárja el magát, és lényegében azt veszi tudomásul, hogy a bíróság a rendelkezésre álló egyéb adatok alapján fog dönteni. (Ettől eljárási következményeit tekintve eltérő eset természetesen, ha az alperes nem csak védíratot nem terjeszt elő, hanem az iratokat - keresetlevél, közigazgatási iratok, stb. - sem terjeszti fel, nem továbbítja az arra irányadó határidőben, vagy ad abszurdum egyáltalán a bíróságra, amivel a per megindulását késlelteti, mert erre az esetre a Kp. tartalmaz rendelkezést, mint ahogy az is külön megítélés tárgya kell legyen, ha önmagában a védírat előterjesztésének hiánya esetlegesen felveti a rosszhiszemű pervitel lehetőségét.)

Mindazonáltal tehát az alperesi védekezéssel összefüggő kérdések körét nem lehet kimerítettnek tekinteni, legfeljebb egy adott időpontban a vizsgálódást lezárni. Arra is utalni kell, hogy valamely megoldottnak tűnő kérdés újragondolását követelheti meg egy jogszabályváltozás is.

III. A jogalkalmazást segítő javaslatok, ajánlások

1.) Az iratok felterjesztése

Az ügyirat (akta) bíróság általi kezelését jelentősen segíti (segítené), ezáltal a felkészülési időt rövidítené, ha a közigazgatási iratok rendezetten érkeznének a bíróságra. Mindenképpen szükséges két, az irattanulmányozást racionalizáló technikai megoldás alkalmazása. Az egyik, hogy az iratanyagról készüljön iratjegyzék, az adott iratok tartalmi jellegét mutató elnevezéssel és sorszámmal ellátva, ami igazodik az elektronikusan feltöltött iratok sorrendjéhez, másrészt a feltöltött iratok is legyenek elnevezve. Nem elég az „egyéb irat” megnevezés, főleg, ha abból igen nagy mennyiség van. Az iratjegyzéken célszerű feltüntetni külön is, ha valamely peranyag multimédiás eszközön érkezik (arra van feltöltve), illetve célszerű a jegyzéken is szembeötlően feltüntetni, ha zártan kezelendő iratokat is tartalmaz az akta.

2.) A védírat terjedelme, tartalmi keretei

A védírat (ellenkérelem, észrevétel) terjedelmi kereteire generális javaslat nem tehető, hiszen minden ügy egyedi. Legfeljebb annak igénye fogalmazható meg, hogy a terjedelem legyen a perben felmerülő jogkérdések mennyiségével és súlyával arányos, lehetőleg kövesse a keresetlevél szerkezetét. Tartalmi szempontból pedig az alperesi reakció hiánytalanul válaszolja meg a felmerült kérdéseket, de azon - különösen a keresetben megjelölt jogszabálysértéseken - ne terjeszkedjen túl, jól tükrözze az alperes jogi álláspontját, ezáltal a védírat feleljen meg a perbeli funkciójának. Ugyanakkor a közigazgatási határozat teljeskörű megisméltése szükségtelen, annak lényegi pontjai kiemelése elegendő. Külön figyelmet érdemel, hogy az alperes ne a védíratban próbálja kiegészíteni a határozata esetleges hiányos indokolását, mert ennek figyelembevételére a perben már nincs mód. Az minden esetben bírói megítélés kérdése, hogy a védíratban előadottak mikor jelentik a keresetlevélre történő szükséges reagálást, és mikor jelentik már a határozati indokolás utólagos kiegészítését. Ezt a helyzetet a védírat egyértelmű és lényegre törő megfogalmazásával lehet elkerülni.

3.) Tárgyaláson kívüli eljárás sajátosságai

Külön hangsúlyozni szükséges, hogy a közigazgatási per fő szabály szerint tárgyalás tartása nélkül folyik, csak a felek erre irányuló, meghatározott módon és határidőig előterjesztett kifejezett kérése esetén tart a bíróság a felek személyes megjelenését, ezáltal szóbeliséget biztosító tárgyalást. (Az alperes tárgyalás tartását a védiratban kérheti.) Ennél fogva az írásbeliség, az iratok tartalma jelentősen felértékelődött. Ez a felek oldaláról azt jelenti, hogy ami nem került leírásra annak szóbeli „előadására” már nem lesz mód. Ugyanakkor a tárgyaláson kívüli eljárás nem jelenti azt, hogy bíróság - a kötelező hiánypótlás esetein túl - el lenne zárva adott esetben lényegesnek minősülő adatok, tények, körülmények tisztázásának, pontosításának lehetőségétől, amennyiben ez a per érdemi eldöntéséhez szükségesnek látszik. Pergazdaságossági okból is célszerű lehet az ügyek lezárását segítő és az eljárásjog által biztosított eszközök alkalmazása (pl. írásbeli nyilatkozat kérés vagy tárgyaláson kívüli személyes meghallgatás) a bíróság által. Bár az utóbb említett lehetőség nem kifejezetten az alperesi védekezéssel összefüggésben merül fel, de nincs kizárva tárgyaláson kívüli eljárás esetén sem a felek akár egyidejű személyes meghallgatása a bíróság részéről tisztázandó valamely kérdésben.

A csoport jogalkotásra, valamint jogegységi eljárás lefolytatására nem tesz javaslatot.

Budapest, 2023. június 17.

Dr. Mudráné dr. Láng Erzsébet
kúriai tanácselnök
a joggyakorlat-elemző csoport vezetője