

Kúria
Közigazgatási-Munkaügyi Kollégium
Joggyakorlat-elemző Csoport

A közigazgatási perjog
- összefoglaló vélemény -

Budapest
2013

Tartalomjegyzék

I. A közigazgatási perek eljárási szabályainak újraalkotása - az önálló közigazgatási perrendtartás gondolata.....	3
II. A közigazgatási bíráskodás alapelvei, a bíróság feladata a közigazgatási perben és a közigazgatási per célja.....	10
III. A közigazgatási perben hozható érdemi döntések és keresettípusok.....	26
IV. Normakontroll eljárás, mint különleges pertípus.....	47
V. Változás a felek személyében, a beavatkozás, a képviselet.....	65
VI. A közigazgatás, mint peres fél.....	77
VII. A keresetindítás és keresetváltoztatás szabályai. .	88
VIII. A közigazgatási per érdemi lefolytatása.....	107
IX. Nemperes eljárások a közigazgatási ügyekben.....	119
X. Ideiglenes jogvédelem a közigazgatási perben.....	134
XI. Szankciók és más jogkövetkezmények.....	151
XII. Perorvoslat közigazgatási perben.....	162
XIII. Az ügyész részvétele a közigazgatási perekben....	188
XIV. A munkaügyi perek és a közigazgatási perek kapcsolódási pontjai, a társadalombiztosítási határozatok felülvizsgálata a közigazgatási perjog reformja tükrében	200
XV. A polgári és a közigazgatási jog határterületei, ezek perjogi kezelhetősége.....	209

**I. A közigazgatási perek eljárási szabályainak
újraalkotása - az önálló közigazgatási perrendtartás
gondolata**

A közigazgatási bíráskodás 1991-es újraindulásától eltelt több mint két évtized számos szakmai tapasztalata közül mindenképpen szükséges kiemelni a közigazgatási perek hatékony, gyors és szakszerű elbírálását lehetővé tevő perrendi szabályok szükségességét. A bíróságok ítélkezési tevékenységének egészét tekintve a korábban kétpólusú ítélkezési irány (büntető- és civilisztikai ítélkezés) a közigazgatási bíráskodás fejlődésével és szervezeti átalakulásával hárompólusúvá vált, s harmadik, önálló, karakteres irányként megjelent a közigazgatási-közjogi típusú bíráskodás. Ez a megállapítás Magyarország Alaptörvényéből de lege is következik, mivel a bíróság feladatait megállapító 25. cikk (2) bekezdésének négy pontja közül a b), c) és d) pontok a közigazgatási-közjogi bíráskodás feladatkörébe tartoznak. Mindez azt is jelenti, hogy a közigazgatási bíráskodás semmiképpen nem sorolható még a tágabb értelemben használt "civilisztikai" bíráskodás körébe, ezzel szemben azt valójában az ítélkezési tevékenység sui generis részének kell tekinteni.

A közigazgatási bíráskodás működésének két évtizede alatt megalkotta azokat a fogalmi-dogmatikai alapokat, amelyek a bíráskodás civilisztikai, illetőleg büntetőjogi területén már korábban rendelkezésre álltak. Ezzel együtt a közigazgatási bíráskodás szakmai és szervezeti fejlődésen is keresztül ment, s jelenlegi állapotában alkalmas arra, hogy a fejlettebb jogállami működésből eredő

követelményeket hatékonyan szolgálja. Ezek a követelmények feladat- és hatásköri bővülést eredményezhetnek a közigazgatási bíráskodásban, melyeknek akkor tud színvonalasan eleget tenni, amennyiben a bíráskodás e területének sajátosságaihoz megfelelően igazodó eljárási szabályokkal rendelkezik.

A közigazgatási bíráskodás mostani perjogi hátterét - még mindig - az 1991-es újraindulás körülményei határozzák meg. Az Alkotmánybíróság 32/1990.(XII.21.) AB számú határozatában előírt követelményeknek a jogalkotó az 1991. április 1-jei határidőig nem tett eleget, ami azt jelentette, hogy tárgyatól függetlenül valamennyi közigazgatási határozat felülvizsgálható volt, az akkori Pp. XX. Fejezete szerint "az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata" fejezet előírásainak figyelembevételével. A jogalkotó az 1991. évi XXVI. törvény megalkotásával tett eleget a kötelezettségének, mely részben a Pp., részben az akkor hatályos Áe. szabályainak a módosításával teremtette meg a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának gyakorlatilag a mai napig irányadó alapjait. E vonatkozásban nem hagyható figyelmen kívül, hogy a közigazgatási bíráskodás akkoriban kizárólag a hatósági határozat, vagy annak minősülő más típusú határozat bírósági felülvizsgálatát jelentette. Ez a fajta bíráskodás lényegesen szűkebb körben már 1991. előtt is létezett, és a Pp. XX. Fejezete tartalmazta az eljárási szabályokat. A jogalkotó akkor azt vette alapul, hogy a közigazgatási per a polgári per egyik sajátos típusa, s a törvény preambulumban megfogalmazott ideiglenes jelleggel a Pp. XX. Fejezet szabályainak bizonyos fokú módosításával biztosította a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának lehetőségét. A közigazgatási perek

jelenlegi eljárási szabályai tehát a hangsúlyozottan ideiglenes jelleggel megalkotott 1991. évi XXVI. törvényen nyugodnak. Az akkori körülmények a hatályos Pp.-től való komolyabb eltérést, vagy önálló jogszabály megalkotását már csak a jogalkotási kényszerére tekintettel sem tették lehetővé, bár a közigazgatási szakma azokban az időkben is hangsúlyozta a közigazgatási per önálló jellegét, illetve a polgári per alaphelyzetétől és felfogásától való komoly eltéréseket.

A közigazgatási bíráskodás több mint két évtizedes működése során a polgári perrendtartás szabályainak alkalmazása az általános jogintézmények körében számtalan problémát felvetett. A problémák hátterében végső soron mindig ugyanaz az ok állt, nevezetesen a polgári per és a közigazgatási per alaphelyzetében és feladatában való markáns eltérés. Ezt az eltérést az Alaptörvény is megfogalmazza, amikor a bíróságok feladata körében a bíróság számára egyfelől magánjogi jogvitában való döntést rögzíti, másfelől önálló feladatként a közigazgatási határozatok törvényességéről való döntést határozza meg.

A polgári perrendtartás alkalmazása arra is rámutatott, hogy a jelenlegi XX. Fejezet a közigazgatási bíráskodás mindösszesen egy működési kategóriáját, a határozat felülvizsgálatát veszi alapul, ugyanakkor már jelenleg is a közigazgatási bíráskodás feladatköréhez más típusú, igen jelentős közjogi ítélkezési területek is tartoznak. Utalni kell arra is, hogy ezek esetében a bírósági feladatokat korántsem tekinthetjük véglegesnek. Elegendő az Alaptörvény értelmében a bíróságokhoz kerülő önkormányzati normakontroll-tevékenységre, a választási bíráskodásra, a gyülekezési ügyekre vagy az alkotmányjogi panasz elbírálását követő eljárásokra gondolni. A közigazgatási

bírászkodás hatásköri átalakulása és kibővülése várható a közérdekvédelmi területen is, illetve a közigazgatási szerződések széles körűvé válása esetén a hatósági vagy közszerződésekből eredő jogviták elbírálása szintén a közigazgatási bírászkodás feladatkörébe tartozhat. Mindezen hatáskörök ellátásához a kizárólag egy működési kategóriát feltételező polgári perrendtartás-fejezet aligha szolgáltathat hatékony eljárásjogi eszközt.

A polgári perrendtartás szabályainak alkalmazása során a már említett alaphelyzetben és feladatban történő eltérés igen gyakran azt eredményezte, hogy az általános perjogi szabályok csak nehezen tették értelmezhetővé azt a tényt, amely a közigazgatási pert mindig is jellemezte: nevezetesen a pert megelőző hatósági eljárást, ahol külön törvényben szabályozott eljárási cselekményekre került sor, s szintén törvényben szabályozott módon az ügyben már rendelkezésre áll egyfajta tényállás.

A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény eredeti felfogásában a korlátozott forgalmi viszonyok között létrejövő polgári jogi jogviták elbírálását szolgálta, feltételezve azt, hogy a felek mellérendeltségi pozícióban vannak és a polgári jogi jogviszonyban autonóm jogalanyisággal rendelkeznek. Ezen megállapítások közül valójában egy sem irányadó a közigazgatási perekben, s pontosan ez jelenti azt a felfogásbeli eltérést, amely az egyes jogintézmények alkalmazhatósága körében is igen gyakran konkrét problémaként jelentkezik. A Pp. koncepcionális változásai ezt az alaphelyzetet nem érintették annak ellenére, hogy a bíróság feladata, elsősorban az 1999-től hatályos változás nyomán részben megváltozott. E körben azt is meg kell említeni, hogy a Pp. általános szabályainak változása értelemszerűen kihatott a közigazgatási perekre is, így például a már

említett 1999-es módosítás is érintette a bíróság feladatát, s ebből következően a per lefolyásának irányát is, anélkül, hogy a közigazgatási per sajátosságaira tekintettel bármilyen differenciálási lehetőség beiktatásra került volna.

A közigazgatási pereket illetően azt is hangsúlyozni kell, hogy a felek esetében az egyenlőség ténylegesen csak jogi, s ezen belül eljárásjogi szempontból állapítható meg, valójában szakmai vagy szociológiai értelemben a felek nyilvánvalóan nem egyenlőek. A közigazgatási perek egyik állandó résztvevője - rendszerint alperesként - a közhatalom, illetve annak valamely szervezetrendszer, a hozzá kapcsolódó szakmai lehetőségekkel és háttérrel. Szociológiai szempontból egy adott területen működő professzionális szervezetről van szó, számos kizárólagossággal, s ennek döntését teszi vitássá független fórum előtt az ellenérdekű fél. Ez 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. Ez szoros összefüggésben áll a közigazgatás szerepének újraértékelésével, a szolgáltató állam és közigazgatás megteremtésére irányuló törekvésekkel.

A közigazgatási bíráskodás két irányú szervezeti fejlődésen is keresztülment az elmúlt több mint két évtized alatt. Az Alaptörvény, valamint a kapcsolódó sarkalatos törvények alapján önálló és külön bírósági szervezeti-igazgatási formában folytatja a működését 2013-tól. A közigazgatási és munkaügyi bíróságok, mint szakmai alapon szervezett szakági bíróságok, a bírósági

szervezetten belül elkülönülnek, önállóságuk szervezeti szempontból is a bíráskodás egyéb területeihez képest mára már nyilvánvaló. Az igazgatási szervezeti átalakuláshoz szorosan kapcsolódó szakmai-szervezeti átalakulás is lezajlott a közigazgatási bíráskodásban, mivel megteremtődött az a szakmai-szervezet rendszer, amely korábban csak a büntető, illetve a civilisztikai bíráskodást jellemezte. Létrejöttek a regionális közigazgatási és munkaügyi kollégiumok, amelyek területi alapon szerveződve szakmai működési háttérrel biztosítanak az egyes régiók számára.

Az előzőeket összegezve, a következő tömör pontokban leírt érvekkel lehet az új közigazgatási perjog szükségességét alátámasztani:

- az 1991. évi XXVI. törvény ideiglenes jellegével, de máig érvényesülő hatásaival,
- a közigazgatási bíráskodás működési kategóriáinak kiszélesedésével,
- a közigazgatási per és a polgári per alaphelyzetének lényeges eltéréseivel,
- a közigazgatási perben megjelenő felek helyzetében való különbségekkel,
- a közigazgatási bíráskodás szervezeti különállásával,
- a közigazgatási bíráskodás elkülönült szakmai háttérének létrejöttével,
- a közigazgatási bíráskodás feladat- és hatáskörének várható bővülésével
- a közigazgatási és a polgári per eltérő rendeltetésével, különös tekintettel a közigazgatási per objektív jogvédelmi feladatára
- a nemzetközi gyakorlat által nyújtott pozitív példákkal.

Mindezek a körülmények együttesen vezetnek az önálló közigazgatási perjog megalkotásának gondolatához. Ennek a perjognak - felhasználva a polgári perjog alkalmazásának több mint húsz éves tapasztalatait - a közigazgatási-közjogi jogviták hatékony, gyors és az európai jogelveket messzemenően figyelembe vevő eljárási módozatokat kell kínálnia a közigazgatási bíráskodás valamennyi működési kategóriájában.

**II. A közigazgatási bíráskodás alapelvei, a bíróság
feladata a közigazgatási perben és
a közigazgatási per célja**

I. Bevezetés

1. A közigazgatási bíráskodás alapelveinek meghatározása de lege ferenda feltételezi annak az alapkérdésnek az eldöntését, hogy önálló közigazgatási perrendtartás előkészítését célozzuk meg, vagy a Pp. XX. fejezetének átfogó felülvizsgálatára, és a közigazgatási perek eljárási szabályainak korszerűsítésére, gyorsabb, hatékonyabb eljárási rend kialakítására törekszünk. Az első - és csakis ebben - az esetben valóban alapkérdés, hogy szükséges -e a közigazgatási bíráskodás alapelveit az eljárási szabályokból kiemelve szabályozni, vagy egyes eljárási szabályokat kell alapelvi jelentőséggel felruházni.

2. A részletes szabályozási javaslatok kidolgozása során messzemenően szem előtt kell tartanunk a tételes jogi rendelkezések, a jogtudomány és az európai joggyakorlat által meghatározott általános igazságszolgáltatási és eljárási alapelveket, valamint az európai uniós jogelveket.

II. Az általános igazságszolgáltatási és eljárási alapelvek és a közigazgatási bíráskodás

A/ Az igazságszolgáltatási alapelvek

Az igazságszolgáltatási alapelveket az Alaptörvény és más minősített törvények állapítják meg, így eljárási javaslataink ezekbe nem ütközhetnek. Az igazságszolgáltatás alapelvei közül közigazgatási perekben is érvényesíteni kell a következőket:

- igazságszolgáltatás kizáróan bíróságok útján,*
- bírósághoz fordulás joga,*
- bíróság előtti egyenlőség,*
- társasbíráskodás elve,*
- tisztességes eljáráshoz való jog,*
- anyanyelv használatának joga,*
- nyilvánosság elve,*
- bírói függetlenség elve,*
- jogorvoslathoz való jog.*

Ezek az alapelvek közigazgatási perekben sajátosan érvényesíthetők, pl. a bírósághoz fordulás joga lefordítható arra a követelményre, hogy minden közigazgatási döntés bíróság előtt megtámadható legyen, vagy a jogorvoslathoz való jog kapcsán már az Alkotmánybíróság több határozatában megfogalmazott alkotmányos követelmények érvényesítése közigazgatási ügyekben, stb.

B/ A polgári peres eljárás sajátos alapelvei

A polgári peres eljárás sajátos alapelvei közül is több rendelkezik olyan funkcióval, melyet a részletes eljárási szabályokban tükröztetni kell. Nézetem szerint - a teljesség igénye nélkül - a következő eljárási alapelvek közigazgatási perekben is fontos jelentőséggel bírhatnak:

- perhatékonyság elve,
- az ésszerű határidőn belül történő befejezéshez való jog,
- rendelkezési jog,
- kérelemre történő eljárás elve,
- perbeli esélyegyenlőség elve,
- jóhiszeműség elve,
- szóbeliség elve,
- közvetlenség elve,
- szabad bizonyítás elve.

A tételes jogi szabályok engednek kivételeket ezen alapelvek feltétlen érvényesülése alól. Tisztázni kell, hogy mely polgári eljárási alapelvektől célszerű eltérést engedni közigazgatási perekben. Ilyen eltérések szükségessége már korábban is felmerült pl. a kérelemhez kötöttség, vagy a rendelkezési jog érvényesítése körében egyes közigazgatási pertípusokban. A közigazgatás döntései törvényességének vizsgálata során nem csupán két magánérdek ütközik össze, hanem megjelenik a közérdek is, melynek biztosítására - szigorúan meghatározott körben - a bíróság részére a hivatalbóli eljárás lehetőségét is szükséges biztosítani.

C/ A közigazgatási peres eljárás speciális alapelvei

Nem vitatható, hogy a közigazgatási bíráskodásnak vannak olyan sajátos vonásai, amelyek speciális, csak a közigazgatási perekben felmerülő alapelvek érvényesülését teszik szükségessé. Ezek olyan alapelvek, amelyek részben a közigazgatási hatósági eljárásra is jellemzőek, így érvényesítésüket a bíróságnak döntése meghozatalakor vizsgálnia kell. **A közigazgatási peres eljárás speciális**

alapelveinek mindenekelőtt a közérdeket , a felek perbeli esélyegyenlőségét /fegyveregyenlőséget/ és az ügyfelek hatékony jogvédelmét kell biztosítania. Ezeket támogató alapelvek lehetnek pl. a Ket.-ben meghatározott alapelvek is.

D/ A közigazgatási bíráskodást meghatározó európai uniós alapelvek

A közigazgatási bíráskodást meghatározó európai uniós alapelvek az uniós szerződésekben, az Európai Unió Bíróságának ítéleteiben és más jogforrásokban nyertek megfogalmazást, ezért álláspontom szerint a mi feladatunk részletes javaslataink kidolgozása során azok messzemenő figyelembevételére.

1. Az Európai Emberi Jogi Egyezmény és az Emberi Jogok Európai Bírósága gyakorlata

Az Európai Emberi Jogi Egyezmény (EEJE) elvileg a közigazgatási jogvitákkal kapcsolatban nem tartalmazott kifejezett rendelkezést, ám az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) hamar bevonta az EEJE 6. cikkének hatálya alá a közigazgatási jogviták egy részét polgári jogi jogvitaként (ld. pl. Ringeisen és König ügyek), és a szankcionáló közigazgatási aktusok egy részét pedig büntető ügyként (ld. pl. Öztürk és Salabiaku ügyek). A 6. cikk kívánalmi következképpen a közigazgatási bíráskodással kapcsolatban is érvényesek. Tulajdonképpen az EJEB gyakorlatában kikristályosodott főbb kívánalmakat összegzi az **Európa Tanács Miniszterek Tanácsa R (2004) 20. számú Ajánlása a közigazgatási bíráskodás alapelveiről**. Ez öt olyan elvet állapít meg, amelyeknek a közigazgatási

határozatok bírósági felülvizsgálata során érvényesülniük kell. Ezek az elvek a következők:

1. A bíróság által felülvizsgálható minden közigazgatási aktus.

2. A bírósági felülvizsgálat legalább a természetes és jogi személyek számára nyitva kell, hogy álljon az olyan döntésekkel szemben, amelyek jogaikat vagy érdekeiket közvetlenül érintik. E körön túl a tagállamokat biztatja, hogy vizsgálják meg, hogy meg lehet-e a felülvizsgálat lehetőségét nyitni egyesületek és más, közösségi vagy kollektív érdekeket védő szervezetek, személyek előtt.

3. A független és pártatlan bíróság olyan testület, amelyet jogszabály hoz létre és függetlensége és pártatlansága biztosított. A bíróság lehet közigazgatási ügyekre létrehozott bíróság vagy a rendes bírósági rendszer része.

4. A bíróság eljárása fair eljárás, ésszerű hosszúságú és nyilvános

5. A bírósági felülvizsgálat hatékony jogorvoslati eszköz kell, hogy legyen.

A hatékonyság az Ajánlás szerint abban áll, hogy a bíróságnak legyen meg minden szükséges döntési jogköre ahhoz, hogy jogszabálysértés esetén a helyzetet a vonatkozó jogszabályokkal összhangban orvosolni tudja. Ez nemcsak az érdemi döntésre vonatkozva kell, hogy fennálljon, hanem az ideiglenes jogvédelem és a bírósági döntés végrehajtásának biztosítása szempontjából is, továbbá a költségekről való rendelkezés és az esetleges kártérítés kapcsán is.

2. A közigazgatási bíráskodást meghatározó európai uniós alapelvek

Az Európai Unió közigazgatási bíraskodással kapcsolatos követelményei egyrészt az uniós szerződésekből, másrészt az Európai Unió bíróságainak ítéleteiből származnak. Az európai közigazgatási jog fontos sajátossága, hogy vannak olyan általános jogelvek, amelyek az elsődleges joganyagba felvéve keretet adnak e jogterületnek, a keret kitöltését pedig az európai uniós bíróságok végzik. A közigazgatási bíraskodás szempontjából is alapvetően néhány, egymással kölcsönhatásban lévő elv jelöli ki az alapokat, ezek a hatékony jogvédelem általános alapelve, a közösségi jog elsőbbségének elve, a tagállami autonómia elve és az „implied powers” (benne foglalt hatáskör) elve.^[3] A hatékony jogorvoslat elve többek között azt is jelenti, hogy „olyan jogorvoslati eszköz álljon a kérelmező rendelkezésére, amellyel a közösségi jog által biztosított jogosultságokat ért jogsérelmet eredménnyel tudja támadni”. A hazai bíróságok erre az alapelvekre is figyelemmel alakították ki ítélezési gyakorlatukat például az uniós mezőgazdasági támogatásokkal kapcsolatos hatósági eljárások törvényességéről.

3. Tagállami megoldások

Mára, az alkotmányos elvek térnyerése és az európai jog hathatós befolyása folytán összeurópai elvként fogalmazható meg a hatékony jogvédelem elve, és a felek esélyegyenlősége biztosításának kívánalma. Ha közelebbről megnézzük e szempontból más európai államok közigazgatási perjogát¹, azt láthatjuk, hogy ezek az elvek vagy közvetlenül az alkotmányos szabályok szintjén, vagy a közigazgatási perjogi szabályokban (esetlegesen a bírói jogalkalmazói gyakorlatban) megjelennek szinte mindenhol.

1 Ld. melléklet

III. A közigazgatási bíráskodás célja, feladata és hatásköre

E téma vizsgálatát már részben elvégezte a hatáskör tekintetében a 2011-2012-ben működött joggyakorlat-elemző csoport. Ugyanakkor az alapelvekhez kapcsolódóan, más szempontból újfent szükséges e kérdés vizsgálata.

A/ Az Alaptörvény releváns rendelkezései

Fontos megvizsgálni, hogy az alkotmányos szabályok mondanak-e valamit a közigazgatási bíráskodás alapelveiről. Természetesen az igazságszolgáltatásra vonatkozó alapelvek a közigazgatási bíráskodás számára is érvényesek. Speciálisan a közigazgatási bíráskodás kapcsán az Alaptörvénynek három rendelkezésére kell figyelemmel lennünk. Az egyik a jogállamiság elvét kimondó B) cikk (1) bekezdése, illetve az ezen elv részelemét képező, a hatalmi ágak elválasztását kimondó tétel [C) cikk (1) bekezdés]. A másik a bíróság hatáskörére vonatkozó 25. cikk (2) bekezdés b)-d), amely szerint a bíróság dönt a közigazgatási határozatok törvényességéről (az önkormányzati rendeletek, ill. azok meghozatalának elmulasztása felülvizsgálatát most beleértve ebbe a fogalomba), a harmadik pedig a hatósági és más közigazgatási döntésekkel szembeni jogorvoslathoz való jogot kimondó XXVIII. cikk (7) bekezdés.

A közigazgatási bíráskodás célja tehát e rendelkezésekből kiolvasztható: a közigazgatás feletti hatékony ellenőrzés, annak megakadályozása, hogy a közigazgatás jogellenesen

korlátozza a polgárok és szervezeteik jogait és érdekeit. Következésképpen hatékony és átfogó jogvédelmet kell biztosítania. A hatalmi ágak megosztásának az elve és a jogállamiság elve megkövetelik, hogy a bíróság, mint „fék” a közigazgatás minden jogellenes cselekményével szemben igénybe vehető legyen. Az egyének számára ennek lehetőségét a jogorvoslati jogon keresztül azokban az esetekben biztosítja nyilvánvalóan az Alaptörvény, amelyekben a jogaik vagy jogos érdekeik sérülnek. Erre nézve az Alkotmánybírósági gyakorlat már számos iránymutatást fogalmazott meg, gondoljunk akár a jogorvoslati joggal kapcsolatban kifejtettekre (pl. a sérelem jogorvoslati eljárás általi orvosolhatósága, mint immanens tartalom, azaz megfelelő döntési jogkör rendelkezésre állása, a bíróság elé vitt ügy tartalmi vizsgálatának lehetősége, nem csak formális jogorvoslat biztosítása, stb.), akár a korábbi Alkotmány 50. § (2) bekezdése kapcsán kifejtettekre.

B/ A bíróság feladata a közigazgatási perben

Az eddig leírtak alapján célszerű alapelveként megfogalmazni, hogy mi a bíróság feladata a közigazgatási perben, hiszen erről az Alaptörvény *expressis verbis* nem rendelkezik.

A Pp. az alapelvek között rendelkezik a törvény céljáról: „1. § Ennek a törvénynek az a célja, hogy a természetes személyek és más személyek vagyoni és személyi jogaival kapcsolatban felmerült jogviták bíróság előtti eljárásban való pártatlan eldöntését az e fejezetben meghatározott alapelvek érvényesítésével biztosítsa.” A „bíróság feladata a polgári perben” cím alatt ez a következőképpen folytatódik: „2. § (1) A bíróságnak az a feladata, hogy - összhangban az 1. §-ban foglaltakkal - a feleknek a

jogviták elbírálásához, a perek tisztességes lefolytatásához és ésszerű időn belül történő befejezéséhez való jogát érvényesítse.”

A különleges perekre vonatkozóan a Pp. nem állapít meg kiegészítő cél- és feladat-meghatározásokat. Arra a kérdésre, hogy a közigazgatási perben a bíróságnak mi a feladata, nem ad külön választ - tehát ugyanaz, mint polgári perekben. Annyit tudunk még meg a XX. fejezet címéből, hogy a közigazgatási perek tárgya a közigazgatási határozatok felülvizsgálata. Éppen ezért célszerű lenne kimondani, hogy a közigazgatási perben a bíróság feladata, hogy a közigazgatás cselekményeivel és mulasztásaival szemben hatékony jogvédelmet biztosítson azok számára, akiknek jogát, vagy jogos érdekét ezek sértik. Feladata továbbá a bíróságnak annak biztosítása, hogy a hatóságok és egyéb állami szervek hatásköreiket azok céljával egyezően, rendeltetésüknek megfelelően gyakorolják. Fontos szem előtt tartani, hogy a szubjektív jogvédelem ugyan a legfontosabb, de nem egyetlen célja a közigazgatási bíráskodásnak[14]. Ez mára már a XX. fejezet egyes rendelkezéseiből, illetve a bírói gyakorlatból is kiderül. A rendelkezési jog mint alapelv mellett ugyanis a közigazgatási bíróság eljárásában az is fontos alapelv, hogy a tényállás tisztázása során a bíróságnak akár hivatalból is intézkednie kell a tényállás tisztázása érdekében. Ennek oka, hogy a peranyag szolgáltatásában való sikertelenség nem csak az arra köteles fél érdekét fogja sérteni, hanem a közérdeket is. Ezt pedig bizonyos esetekben nem lehet megengedni.

A közigazgatási bíráskodást a polgári bíráskodástól megkülönbözteti már a közigazgatási per alaphelyzete: az egyén és a közigazgatás egymáshoz való viszonya és a perben megjelenő érdekek. Egyrészt a közigazgatási bíróságok két különböző súlyú, s így nem teljes mértékben

egyenrangú fél jogvitájában döntenek. A Ket. számos alapelve is éppen ezt az aszimmetrikus helyzetet hivatott „kiegyensúlyozni”. A Pp.-nek ugyanakkor nincsenek olyan szabályai, amelyek a közigazgatási perek sajátosságaira figyelemmel a fegyveregyenlőséget biztosítanák.

Másrészt pedig a bíróságnak az alkotmányos szabályok értelmében a közigazgatás döntésének törvényességéről kell döntenie, tehát nem pusztán két magánérdek feszül egymásnak, hanem megjelenik a közérdek is. A bíróságnak az Alkotmány azon követelésének is eleget kell tennie, hogy az egyén részére a közigazgatás jogellenes cselekményeivel és mulasztásaival szemben védelmet nyújtson – s ez akkor is feladata, ha az ügyfél a jogsértést nem elég „ügyesen” állítja és bizonyítja. A hatósági határozatok felülvizsgálatához kapcsolódóan mára a hivatalbóliság valamennyire érvényesül is a bírói gyakorlatban (így pl. semmisség hivatalbóli észlelése^[16], peres vagy nemperes út), ugyanakkor célszerű a fellépés lehetőségét biztosítani a bíróság számára annak érdekében, hogy a legsúlyosabb jogsértések esetében érvényre lehessen juttatni a közérdeket akkor is, ha az adott aktussal vagy mulasztással kapcsolatban részletszabályok – úgy ahogy az a hatósági eljárásjogban adott – nem léteznek.

IV. A közigazgatási per célja

Fontos lenne tehát a közigazgatási jogviták sajátosságainak a magyar jogalkotó általi elismerése, ez elsősorban a hatékony jogvédelem elvének kimondásán illetve az ahhoz kapcsolódó szabályok (részben szintén alapelvek) megállapításán keresztül lenne lehetséges. A hatékony jogvédelem elve – megfelelő értelmezés mellett – lehetővé tenné azt, hogy a szubjektív jogvédelmi funkció mellett az objektív jogvédelmi funkció is erőteljesebben

megjelenhessen a közigazgatási bírászkodásban. A hatékony jogvédelem alapelvének immanens tartalma, hogy annak érvényre juttatása a bíróságnak hivatalból is feladata egyes kirívó esetekben. Nem bízható pusztán a felperes tudására, lehetőségeire – azaz a rendelkezési jogának tényleges határait kijelölő körülményekre – a közigazgatás feletti ellenőrzés tényleges megvalósulása. A hatékony jogvédelem elvének folyamányai többek között a bíróság tájékoztatási kötelezettségében, a keresetváltoztatás, a hivatalbóli bizonyítás, a bizonyítási teher sajátos szabályaiban is jelentkeznek. Természetesen a hatékony jogvédelem elve nem léphet a rendelkezési elv helyébe, hanem azt kiegészítve biztosítana mozgásteret a bíróságnak.

Teljesen magától értetődő volt tehát az alkotmányozás folyamatában az a javaslat, amely ennek az elvnek az alkotmányos szabályok közötti rögzítését célozta: „a bírói hatalom az alkotmányos rend védelme és biztosítása során az emberek és más jogalanyok jogai és törvényes érdekei megóvása és a közigazgatás törvény alá rendelésének biztosítása érdekében felülvizsgálja a közigazgatás működésének törvényességét, elbírálja a közigazgatási jogvitákat és ennek során a törvényben előírt módon hatékony jogvédelmet biztosít.”.^[1]

^[1] PATYI András: Közigazgatási bírászkodás de constitutione ferenda, In: Fröhlich Johanna – Varga Zs. András: Közérdekvédelem. A közigazgatási bírászkodás múltja és jövője, Budapest, 2011, 33-55, 47-51. i.m., 54.

Néhány európai ország vonatkozó szabályozása - melléklet
az alapelvekről szóló részanyag II.D/ 3. (Tagállami
megoldások) alfejezetéhez

Az egyes országokban kialakított alapelvek vagy éppen azok hiánya mindig tükrözi az adott ország jogi kultúráját, s nyilván a jogrendszer működésének sajátosságai e szerint alakulnak, illetve a jogászai hivatásrendek sajátosságaira is reflektálnak. Ugyanígy fontos különbség adódhat abból, hogy egyrészt az alkotmányos szabályok e vonatkozásban milyen elveket határoznak meg^[10]. Az általános eljárási alapelvek tekintetében további fontos tényező, hogy a bíróságokról szóló törvény tartalmazza-e azokat, ahogy az is, hogy a polgári perrendtartás szubszidiáriusan alkalmazandó-e a közigazgatási perekben. Egyes országokban teljesen természetesnek vesznek olyan szabályokat, amelyeket máshol alapelvi szinten kell rögzíteni - ilyen például a periratok tömör és világos megfogalmazásának kötelezettsége (Olaszország) vagy annak kimondása, hogy a jogértelmezési kérdéseknél, jogszabályok kollíziójánál nem a jogszabály félretételének van helye, hanem az ellentmondásnak a közigazgatási jog alapelvei segítségével való feloldásának (Brazília).

a) Olaszország

A 2010-es olasz közigazgatási perrendtartás első könyvének első címének első fejezete szól az alapelvekről. Az első a hatékony és teljes jogvédelem elve.² A második elv a tisztességes eljárás elve, amelynek részelemei a felek

² La giurisdizione amministrativa assicura una tutela piena ed effettiva secondo i principi della Costituzione e del diritto europeo. - A közigazgatási bíraskodás az alkotmány és az európai jog elveinek megfelelően teljes és hatékony felügyeletet/védelmet nyújt.

egyenrangúsága, a kontradiktórius jelleg és a fair eljárás, visszautalva az alkotmány vonatkozó szabályaira. Kiegészül ez az ésszerű időn belüli eljárás érdekében való együttműködés elvével. A harmadik elv az indokolási kötelezettség és az iratok érthető és tömör megfogalmazásának elve.

b) Horvátország

A 2010 januárjában kihirdetett horvát közigazgatási jogvitákról szóló törvény 5-11. cikkeiben számos elvet sorakoztat fel:

- Törvényesség elve
- Nyilatkozattételhez való jog elve
- Tárgyalás (azaz szóbeliség, közvetlenség és nyilvánosság) elve
- Hatékony eljárás elve (ennek részeleme az ésszerű időn belüli döntéshozatal)
- A jogot nem ismerő félnek való segítségnyújtás elve: „A bíróság gondoskodik arról, hogy a fél vagy más résztvevők ismeret-hiánya és nemtudása a közigazgatási perben ne legyen az őket törvény szerint megillető jogok kárára.”

Rendelkezik még a perrendtartás ebben a részben a bírósági döntések hatályáról (egyedi ügyekben *inter partes*, normatív aktusokkal kapcsolatban *erga omnes* hatály), továbbá a hivatalos nyelvről és írásformáról, továbbá kimondja a megfizetett anyanyelvhasználat elvét.

c) Franciaország

A 2000-ben kodifikált francia Code de Justice Administrative bevezető rendelkezései között öt alapelvet állapít meg, így a társasbíráskodás elvét, az eljárás kontradiktórius jellegét és nyilvánosságát, a döntéshozatal titkosságát, az indokolási kötelezettséget,

valamint a döntések nyilvánosságát és végrehajthatóságát. A közigazgatási bírósági gyakorlatban kifejezetten a közigazgatási bírósági úttal kapcsolatban kikristályosodott alapelvek abban foglalhatóak össze, hogy az eljárás kontradiktórius, inkvizitórius és írásbeli. Külön kiemelés érdemelnek utóbbiak. Az inkvizitórius jelleg azt jelenti, hogy a bíróság irányítja a bizonyítást, ő vezeti azt. Felhívhatja a feleket bizonyítékok szolgáltatására. Az inkvizitórius jelleget a francia doktrína a felek közötti jelentős egyenlőtlenséggel indokolja. Az írásbeliség ugyan merevebbé teszi a közigazgatási pert, de komolyságot és biztonságot kölcsönöz neki. Természetesen az azonnali jogvédelem eseteiben, a soronkívüli eljárásokban a francia közigazgatási perekben sem érvényesül ez az elv maradéktalanul.

d) Országok, ahol a jogalkotó nem rendelkezett kifejezett alapelvekről a perrendtartásban

Nem találunk alapelveket a német közigazgatási perrendtartásban, sem az új osztrák közigazgatási bírósági eljárásokról szóló törvényben, a spanyol és a finn perrendtartás sem állapít meg alapelveket. Ez utóbbi országokban azonban az alkotmány kimondja a közigazgatással szembeni hatékony védelem kívánalmát. A spanyol alkotmány például a jogok és jogos érdekek hatékony bírósági védelméhez való jogot rögzíti 24. cikkében, s az államszervezettel kapcsolatos rendelkezések között széles hatáskört állapít meg a közigazgatási bíráskodás számára.[3] A német Grundgesetz pedig 19. cikkének (IV) bekezdésében kimondja[4], hogy az, akinek jogait közhatalmi jogkörben eljárva megsértik, jogvédelemre jogosult. A jogirodalom ezt a tételt „a hézagmentes és hatékony jogvédelemhez való joggá”

fejlesztette. A német irodalom természetesen részletesen is kidolgozta a közigazgatási perben érvényesülő alapelveket[5], ezek

- a rendelkezési elv
- a hivatalbóliság elve (inkvizíciós elv) a bizonyítási eljárásban: a tényállás felderítése a bíróság feladata, bizonyítási teher olyan értelemben, mint a polgári perben, nem érvényesül. Természetesen objektív bizonyítási teher van, hiszen nem sikerül mindig mindent bizonyítani, ezt a - mára igencsak vitatott - gyakorlat annak alapján állapította meg, hogy az érvényre juttatott jogszabály kit véd. Így pl. amennyiben egy bírság felülvizsgálata során nem bizonyítható a bírságolás feltételeinek fennállta, a bírságoló határozatot hatályon kívül helyezi a bíróság. Ugyanígy, a kötelezésre irányuló keresetek esetén, ha a felperes nem tudja bizonyítani, hogy őt megilleti egy adott juttatás, keresete elutasításra kerül. Mivel azonban ez a módszer sok esetben (pl. szerződések) nem vezet eredményre, részletesebb szabályok kidolgozását követelik a bizonyítási teherrel kapcsolatban.
- a bíró tájékoztatási kötelezettsége a német dogmatika szerint a rendelkezési elv részeleme és az inkvizitórius jelleg folyománya a közigazgatási perben. A tanácselnök feladata a formai hibák kiküszöbölése, a nem kellően világos kérelmek tisztázása, a hiányos adatok kiegészítése és a lényeges nyilatkozatok megtétele iránt intézkedni. Ezek a feladatok az előadó bírót is terhelik a tárgyalás előkészítése során. A tanácselnöknek kötelessége a vitás ügynek a felekkel közösen való tisztázása, mind a ténybeli, mind a jogi kérdéseket

illetően, így a nyilatkozattételhez való joggal is összekapcsolódik ez az elv. A rendelkezési elv érvényre juttatását segíti a bíró ezen kötelessége, s a kitanítás célja mindig az objektív jogrend védelme kell hogy legyen.

- az eljárás szóbelisége és közvetlensége
- az eljárás nyilvánossága és
- a nyilatkozattételhez való jog[6].

[1] A közigazgatási bíráskodással kapcsolatos alkotmányos szabályokról összehasonlító elemzést ad PATYI András, *Közigazgatási bíráskodás de constitutione ferenda*, In: FRÖHLICH Johanna - VARGA Zs. András: *Közérdekvédelem. A közigazgatási bíráskodás múltja és jövője*, Budapest, 2011, 33-55, 47-51.

[2] Van, ahol hármastagozódást mutat ez a joganyag: van a bíróságokról szóló általános törvény (a Bszi.-hez hasonlóan) van a közigazgatási perrendtartás és a közigazgatási bíróságokról külön törvény rendelkezik. A lehetséges variációkra nézve ld. ROZSNYAI Krisztina: *Hatásköri szabályok a közigazgatási perekben*. *Jogtudományi Közlöny* 10/2012: 384-397, 384 sk.

[3] PATYI, i.m. 48. A hivatkozott rendelkezés szövege: „Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión.”

[4] Szó szerinti fordításban: „Amennyiben a közhatalom valakinek a jogát megsérti, annak számára a törvényes út nyitva áll.” BADÓ Attila - TRÓCSÁNYI László: *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*, Budapest, 2005, 732.

[5] Összefoglalóan pl. Walter SCHMITT-GLAESER - Hans-Detlef HORN: *Verwaltungsprozessrecht*, Boorberg, 2000, 318-329.

[6] Ezt a jogot a Grundgesetz 103. cikk I bekezdéséből vezetik le és ezért tekintik alkotmányos szintű eljárási szabálynak, ami alapelvi jelleget kölcsönöz neki.

III. A közigazgatási perben hozható érdemi döntések és keresettípusok

1. Bevezetés

A közigazgatási perben a bíróság által meghozható döntéseket a jogalkotó két irányból tudja szabályozni: egyrészt a benyújtható keresetek, másrészt a bíróság által hozható döntések tartalmának meghatározásán keresztül. A kereset tartalma a perben hozandó érdemi döntés szempontjából nem köti a bíróságot, a keresethez kötöttség itt éppen a hatékony jogvédelem biztosíthatóságára tekintettel nem érvényesül. A bíróság a keresetben állított jogszabálysértés körében vizsgálódhat és a szerinte megfelelő jogkövetkezményt alkalmazhatja. Így dönthet úgy, hogy a hatályon kívül helyezés helyett megváltoztat és az ügy jellegétől függően arról is maga dönt, hogy milyen hatállyal helyez hatályon kívül. Arról is szabadon dönt, hogy új eljárásra kötelezésnek van-e helye. Ebben a tekintetben tehát nem köti a kereseti kérelem a bíróságot. Így a hangsúly a szabályozás kialakítása során a bíróság döntési jogkörén van, annak egyszerre rugalmas és időtálló kialakítására kell törekedni. Ebből a szempontból viszont a kereseti kérelem tartalmának szabályozási is lényeges lehet, hiszen erről az oldalról is megközelíthető a meghozható döntések köre.

1. A bíróság döntési jogköre

A közigazgatási perekre nézve a Pp. 339. § (1)-(2) bekezdése jelenleg kimerítően rendezi a meghozható érdemi döntések körét: a bíróság jogszabálysértés megállapítása esetén a közigazgatási határozatot hatályon kívül helyezi és szükség esetén új eljárás lefolytatására kötelezi az eljáró közigazgatási szervet, vagy a törvény által

megengedett esetekben a határozatot megváltoztatja. Amennyiben sor kerül a generálklauzulus hatásköri szabályozás³ kialakítására, ahol a közigazgatási bíróság feladata a közigazgatási jogviták eldöntése, nyilván nem lesz elegendő a Pp. XX. fejezetében jelenleg biztosított döntési jogkör. Ugyanakkor a meglévő megoldásokkal kapcsolatban is számos probléma felmerül, amelyekre szintén megoldást kell találni.

1.1. Külföldi megoldások

Érdemes tehát körülnézni, hogy más európai országok hogyan rendezik ezt a kérdéskört. Itt szem előtt kell tartani, hogy a magyar rendszerben egyrészt a mai napig a hatósági eljárások rendkívüli túlsúlya jellemző, illetve, hogy a hatósági határozatokon kívüli közigazgatási cselekményekkel szemben kiegészítő jogvédelmi mechanizmusok kerültek éppen a bírósági jogorvoslat korlátozottsága miatt kialakítására. Jó példa a kettő ötvözetére az Egyenlő Bánásmód Hatóság, amely hatósági határozatokkal lép fel a diszkrimináció ellen, amelyek közigazgatási szerveknél történő megvalósulása esetén - EBH hiányában - elvileg bírósági jogvédelem biztosítása lenne szükséges marasztalási és megállapítási keresetek formájában alapvető jog megsértése miatt. Így viszont az EBH hatósági határozatban dönt a jogsértés megvalósulásáról, a bíróság pedig e döntés felülvizsgálata révén tud állást foglalni a jogsértésről.

Összefoglalóan azt láthatjuk, hogy az „élen járó” országokban a közigazgatási bíróság számos fajta döntést hozhat: egy adott közigazgatási cselekmény

³ Ld. erről részletesen: F. Rozsnyai Krisztina: Hatásköri szabályok a közigazgatási perekben. **Jogtudományi Közöny 10/2012:** 384-397. 384 skk. (a 2012-es joggyakorlat-elemző csoport számára készített elemzés kibővített változata)

jogszerűtlenségének megállapítása mellett általában lehetősége van a hatályon kívül helyezésre, speciális feltételek mellett a döntések megváltoztatására is. Szintén általános a hatáskör nem gyakorlása esetén annak gyakorlására való kötelezés. Néhány országban arra is lehetőség van, hogy a bíróság kártérítést állapítson meg, s az is viszonylag elterjedt, hogy a jogalkotó csak egy adott egyéni jogi helyzet megőrzéséhez szükséges intézkedések elrendelésére hatalmazza fel a bíróságot. Néhány országban a végrehajtással kapcsolatos döntési jogkörök is külön rögzítésre kerülnek. Sok országban a közigazgatási normák kontrollja kapcsán külön nevesítésre kerül azok törvényességéről való döntés joga is.

a.i. Németország

A német közigazgatási perrendtartás elsőként a hatályon kívül helyezést említi, illetve ehhez kapcsolódóan a végrehajtással kialakult helyzet rendezésére vonatkozó rendelkezések lehetőségét. Ha a hatályon kívül helyezésre nincs mód (mert már visszavonták vagy másképp megszűnt), akkor azt állapítja meg a bíróság, hogy jogellenes volt a döntés, de csak amennyiben ehhez jogos érdeke fűződik a felperesnek.

Speciális lehetőség, hogy amennyiben a felperes egy olyan döntés megváltoztatását kéri, amely pénzüsszeget állapít meg vagy arra nézve megállapítást tesz, akkor a bíróság az összeget megváltoztathatja vagy egy másik megállapítással pótolhatja. Amennyiben a megállapítandó összeg meghatározása körülményes, akkor a bíróság a helytelenül figyelembe vett vagy figyelembe nem vett körülményeket úgy határozhatja meg, hogy azokból a hatóság ki tudja számítani az összeget. Ezt haladéktalanul közli az ügyféllel és a döntés jogerőre emelkedését követően új határozatba foglalja.

A tényállás további tisztázásának szükségessége esetén a bíróság új eljárás lefolytatásáról hozhat döntést, amennyiben ez az érintettekre nézve is célravezető megoldás. Ehhez kapcsolódóan ideiglenes intézkedést hozhat, különösen biztosíték adását írhatja elő vagy fenntarthatja ezeket, illetve juttatások visszafizetését ideiglenes jelleggel elhalaszthatja.

Amennyiben a hatályon kívül helyezés mellett valamilyen teljesítés is követelhető, úgy a bíróság ebben a döntésben teljesítésre is marasztalhat. További döntési lehetőség a hatóság kötelezése egy bizonyos cselekmény elvégzésére, vagy - amennyiben a tényállás még nem került tisztázásra - az eljárás lefolytatására, amelyhez a bíróság iránymutatást adhat.

A VwGO 42-43. § alapján mindhárom keresettípus a felperesek rendelkezésére áll, sőt ezeknek különböző alfajait és azok rendszerét is kimunkálta a gyakorlat, mindegyiknek van negatív és pozitív alfaja.⁴

a.ii. Portugália

A portugál közigazgatási perrendtartás igen részletesen határozza meg a bíróság döntési jogkörét:

- a közigazgatási jog szabályaiból vagy azok alapján hozott aktusokból származó alanyi jogok elismerése, annak megállapítása, hogy valaki valamilyen tulajdonsággal rendelkezik vagy valamilyen feltételeknek megfelel, illetve valamely magatartástól tartózkodáshoz való jog megállapítása, különösen a hatósági aktusok kibocsátásától a jövőbeli veszélyekre tekintettel való tartózkodáshoz

4 Ld. Ingo Thorsten Schmdt: System der verwaltungsrechtlichen Klagen,

- a közigazgatási aktusok hatályon kívül helyezése vagy semmisségük illetve érvénytelenségük megállapítása
- a közigazgatás kötelezése valamely összeg megfizetésére, dolgok átadására vagy tények közlésére
- a közigazgatás kötelezése károk természetbeni helyreállítására és kártérítés fizetésére
- a közigazgatási bíráskodás körébe tartozó szerződések értelmezésével, érvényességével és teljesítésével kapcsolatos jogviták eldöntése
- a közigazgatási jog rendelkezései alapján kiadott normák jogellenességének megállapítása
- a közigazgatás kötelezése olyan közigazgatási aktusok kiadására, amelyek kibocsátásra az jog által köteles
- a közigazgatás kötelezése olyan aktusok kibocsátására és cselekmények elvégzésére, amelyek valamely alanyi jog helyreállításához szükségesek
- a közigazgatás felhívása adatok szolgáltatására, iratbetekintés biztosítására és bizonyítványok kiadására
- a döntéseinek érvényesülését biztosító ideiglenes intézkedések meghozatala.

A portugál perrendtartás ötféle eljárást különböztet meg, a hagyományos egyfokozatú eljárás mellett van egy egyszerűsített eljárás, illetve három különleges eljárás az alapjogok védelmére, az érvénytelenség kimondására és a közmegállapodások teljesítésével kapcsolatban.

a.iii. Spanyolország

A spanyol közigazgatási perjogi törvény szintén ismeri valamennyi keresettípust. A felperes - állíthatja, hogy a közigazgatási cselekmény jogellenes és kérheti ennek megállapítását

- ehhez kapcsolódóan kérheti a jogellenes cselekmény hatályon kívül helyezését, illetve normatív aktus érvénytelenné nyilvánítását.

- Kérheti valamely egyedi jogi helyzet elismerését és annak helyreállításához szükséges intézkedések elrendelését, beleértve a károk megtérítését is, ha annak feltételei fennállnak - itt tehát mind marasztalásra, mind jogalakításra irányulhat a kereseti kérelem.

- A hatáskör jogellenes nem-gyakorlása (ez több, mint a konkrét hatósági ügyben való hallgatás) esetén a bíróságtól a hatáskör gyakorlására való kötelezést kérheti. Ennek speciális esete, a jogerős és végrehajtható döntés végrehajtásának elmaradása szintén ilyen keresettel támadható.

- tényleges cselekmények esetén mind megállapítási kereset, mind marasztalási keresetek benyújthatóak (így abbahagyásra kötelezésnek, illetve az eredeti helyzet helyreállításához szükséges intézkedések meghozatalának lehet pl. helye).

A bíróság döntési jogköre hasonlóan fogalmazza meg a keresetek alapján meghozható érdemi döntések körét.

a.iv. Olaszország

Az olasz perrendtartás alapján is számos döntési lehetősége van a bíróságnak: így megsemmisítheti a részben vagy egészben a vitatott intézkedést, kötelezheti a hallgató közigazgatási szervet az eljárás adott határidőn belüli lefolytatására, elrendelheti adott pénzösszeg megtérítését illetve az adott alanyi jogi helyzet megőrzéséhez szükséges intézkedések elfogadását. Amennyiben a hatályon kívül helyezés már nem biztosít jogvédelmet a felperes számára, a bíróság csak megállapítja a döntés jogellenességét. Bizonyos esetekben megváltoztatási jogköre is van a bíróságnak. A végrehajtással kapcsolatban is rendelkezik külön

jogkörökkel, egyrészt a szükséges intézkedések megtételére, másrészt a végrehajtás felügyeletére akár felügyelőt is rendelhet ki.

1.2. Problémák a hatályos megoldással kapcsolatban

A jelenlegi szabályozással kapcsolatban három problémára szeretnénk felhívni a figyelmet. Az egyik az új eljárásra kötelezés kérdése.

a) A megismételt eljárás problémái

Egyrészt nehézségeket okoz e tekintetben az, hogy a Pp. 271. § (1) bekezdés d) pontja alapján nincsen lehetőség a bíróság ítélete indokolásának megtámadására. Így, ha a bíróság téves útmutatást ad a megismételt eljárásra vonatkozóan, akkor a közigazgatási szerv megoldhatatlan helyzetbe kerül: ha követi az iránymutatást, jogellenes döntést fog hozni, ha pedig nem követi azt, abban az esetben a Ket. 121. § alapján semmis lesz a határozata. Másrészt az új eljárásra kötelezésnek nem tud érvényt szerezni a bíróság: amennyiben a közigazgatási szerv önként nem teljesíti az ítéletben foglaltakat, csak a Ket. 20. § szerinti fellépésre lesz lehetőség⁵.

b) A megváltoztatási jogkörből adódó jogpolitikai problémák

A másik problémát a megváltoztatási jogkör jelenti. A Pp. 339. § (2) bekezdésében aktuálisan 12 pontba vannak összeszedve azok az ügyek, amelyekben megváltoztatási jogköre van a bíróságnak, ám a q) pont külön törvényben is lehetővé teszi e jogkör megadását, aminek az alapján Ezeknél az ügyfajtnál zömében arra vezethető ez a lehetőség vissza, hogy ezek tulajdonképpen polgári jogi - néhány esetben alapjogi - kérdésekben hozott döntésekről

⁵ ld. pl. Főv. Ít. 2.Kpkf.50.470/2003/4., Főv. Ít. 3.Kpkf.26.380/2008/2., ill. BARABÁS Gergely - KOVÁCS András György: Hatáskör - Ket. 20. § in BARABÁS Gergely - BARANYI Bertold - KOVÁCS András György: Nagykommentár a közigazgatási eljárási törvényhez, 2013, Budapest, (a továbbiakban: BARABÁS/BARANYI/KOVÁCS: Nagykommentár) 140-168, 165.

volt szó, illetve az adózással kapcsolatos határozatok esetében az ügy gyorsabb rendezése vált így lehetségessé, ha nem a jogalap tekintetében volt vita. Mára „elburjánzott” a megváltoztatási jogkör, igen sok ágazati törvény rendelkezik úgy, hogy a bíróság megváltoztathatja a döntést.⁶ Ez a némiképpen elvtelenné vált gyakorlat azonban a perorvoslati rendszerénél visszaüt, hiszen a kétfokúság egyik feltétele az, hogy a bíróságnak megváltoztatási jogköre legyen az ügyben.⁷ Célszerű lenne tehát a megváltoztatási jogkörnél elvi alapokra helyezni a külön törvényekben biztosított fehatalmazásokat, és ezek helyett elsősorban az összecszerűség tekintetében – ott viszont általános jelleggel – megváltoztatási jogot adni a Pp.-ben az ágazati jogalkotónak adott bianco felhatalmazás hatályon kívül helyezése mellett.

A megváltoztatási jogkör megadása mellett az egyezség perbeli alkalmazhatóságának kiszélesítése, illetve a közigazgatási szervnek a per folyamán biztosított „pótlási”, javítási lehetőségek teljesebb biztosítása szintén sokat segíthetnének abban, hogy a bírósági szakban érdeemben befejeződhessen az eljárás. Ez elsősorban egy szemléletbeli változást igényel, de vannak konkrét akadályai is, mint pl. a Ket. 114. § (2) bekezdése, amely egy visszaélések megakadályozását célzó, de a többségi esetek gyors intézését akadályozó szabály, amely nem teszi

6 HUBER Gábor: Pp. 339.§ in: BARABÁS/BARANYI/KOVÁCS: Nagykommentár, a teljesség igénye nélkül 26 olyan törvényt sorol fel, amely legalább egy ügyfajtában megváltoztatási jogkört biztosít a bíróságnak a q) pont szerint.

7 Természetesen ez a szabályozás oka is lehetett a megváltoztatási jogkör biztosításának.

lehetővé a döntés visszavonását, módosítását az érdemi perbebocsátkozás nyomán.

b) A közigazgatási jogkörben okozott kár

A pergazdaságosság és a hatékony jogvédelem biztosításának követelménye indokolttá tenné azt, hogy a közigazgatási perben a közigazgatási cselekmény magánjogi következményei is értékelésre kerülhessenek. A bíróságok tekintélyét sok esetben aláássa az, hogy ugyanazon magatartás közigazgatási jogi és magánjogi megítélése tárgyában egymástól merőben eltérő ítéletek születnek. E problémák kezelésére szükséges lenne a bíróság döntési jogkörének olyan irányú kibővítése, hogy a kereseti kérelem alapján, amennyiben a bíróság erre lehetőséget lát, az elé terjesztett kártérítési igényről is döntsön. Ez csak lehetőség lenne a bíróság számára. Továbbá a jogorvoslati lehetőséget itt is biztosítani kellene, tehát az ítélet magánjogi jogkövetkezményeivel kapcsolatos részében ugyanolyan jogorvoslatot kellene biztosítani, mint amilyen a polgári bíróság ugyanilyen döntésével szemben rendelkezésre állna.

Az új Polgári Törvénykönyv (2013. évi V. törvény) 6: 548. § úgy rendelkezik, hogy „(1) Közigazgatási jogkörben okozott kárért a felelősséget akkor lehet megállapítani, ha a kárt közhatalom gyakorlásával vagy annak elmulasztásával okozták, és a kár rendes jogorvoslattel, továbbá a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránti eljárásban nem volt elhárítható.” Ez a rendelkezés azonban nem feltétlenül akadályozza annak, hogy a bírósági felülvizsgálat iránti eljáráshoz szorosan kapcsolódjon, a felelősségről való döntés ugyanabban a perben meghozatalra kerüljön. A közigazgatási bírák feltehető idegenkedése miatt mind a felperes, mind a bíró akaratától függene, hogy sor kerülhet-e egy adott perben ilyen döntésre.

Amennyiben a rendes bíróság dönt ezekben a kérdésekben, célszerűnek mutatkozna osztrák mintára előzetes kérdéssé tenni a jogalapról való döntést és arra vonatkozóan a közigazgatási ügyben eljáró bíró álláspontját beszerezni. Amennyiben pedig korábban közigazgatási bírósági eljárásban érdemben vizsgálták korábban a perbe vitt kifogásolt cselekményt, akkor az arról hozott bírósági döntés a jogalap tekintetében a kárfelelősségről döntő bíróság számára irányadó.

2. Keresettípusok a közigazgatási perben

2.1 A jogalakítási kereset, mint tipikus és szinte kizárólagos keresettípus a Pp. XX. fejezete értelmében

Alapvetően három fajta keresetet különböztethetünk meg a polgári perben: a megállapítási, a marasztalási és a jogalakítási keresetet.⁸ A közigazgatási határozat felülvizsgálatára irányuló jogalakítási, a Pp. általános rendszerében kivételesnek tekinthető kereseti kérelmet tekintethetjük a legutóbbi időkgig az egyetlen, általános keresetfajtának a közigazgatási perben. A bíróság döntési jogkörére vonatkozó szabály (Pp. 339. §) nem teszi lehetővé az alperessel szemben marasztaló döntés meghozatalát.

Valóban, a közigazgatás feletti bírósági ellenőrzés során leggyakrabban meghozandó döntés a közigazgatási aktus létét érintő jogalakító bírósági döntés. A kereseti kérelem itt jogviszony alakítására irányul, hiszen azt célozza, hogy a bíróság a jogszabálysértés következményeképpen⁹ hatályon kívül helyezze a

⁸ KENGYEL Miklós: A keresetindítás. In: NÉMETH János – KISS Daisy: A Polgári perrendtartás magyarázata, 2010, Complex, 487-548.

⁹ Az ügy érdemére ki nem ható eljárási szabálysértéssel kapcsolatos kivételt értelemszerűen nem emeljük ki külön, mert a kereseti kérelem szempontjából nincsen jelentősége.

közigazgatási határozatot (vagy határozatokat), ami vagy létrehoz, vagy módosít, vagy megszüntet valamilyen közigazgatási jogi (általában anyagi) jogviszonyt. Ugyanez történik abban az esetben is, amikor a bíróság a Pp. szerint kivételes megoldásként lehetővé teszi, hogy egyes ügyfajtákban a bíróság megváltoztassa a közigazgatási szerv döntését. Ez a kivételes jogkör a Pp. 339. § (2) bekezdésében jelenleg található 12 ügytípus mellett a q) pontban a jogalkotónak adott felhatalmazás révén számos egyéb ügyfajtában is megtalálható.

Amennyiben a bíróság a határozatot hatályon kívül helyezi, és a közigazgatási szervet új eljárásra kötelezi, döntésének elvileg marasztaló jellege is lesz. Ezt a jelleget nagyban relativizálja azonban az a tény, hogy e döntés végrehajtására nincs mód: a közigazgatási bírói gyakorlat szerint, ha a hatóság nem tesz eleget a bíróság eljárásra kötelező végzésének, akkor az ügyfélnek ismételten kérnie kell az eljárásra kötelezést a Ket. 20. § alapján.

2.2. A marasztalási keresetek megjelenései hatályos közigazgatási perjogunkban

Az előző két évtized jogfejlődése azt mutatja, hogy valamennyi keresettípusra szükség van a közigazgatási jogviták kapcsán is. Azok az esetek ugyanis, amikor a közigazgatás nem hatósági aktus formájában cselekszik, nem is kezelhetőek a Pp. XX. fejezetének keretei között. Nem véletlen, hogy a közigazgatási bíróság saját feladatmeghatározását is csak e keretek között állapítja meg: „a közigazgatási bíróság a közigazgatás bírója, a közigazgatási jogviták elbírálására kapott alkotmányos hatáskört. A közigazgatási bíróság a közigazgatási szerveknek azon cselekményeinek jogszerűségéről és alkotmányosságáról foglalhat állást, amelyek

(köz)igazgatási természetűek és az Alaptörvény, valamint más törvény az aktusfelülvizsgálatot a hatáskörébe utalja" (Kúria Kfv.III.37.315/2012/4.). Az aktusfelülvizsgálat a közigazgatási szervek által meghozott egyoldalú döntések felülvizsgálatát jelenti, s így nem nyújt minden közigazgatási cselekménnyel szemben, minden közigazgatási jogvitára megfelelő megoldást.

a.i. hatósági szerződések - Pp. 324/A. §

Erre jó példa a hatósági szerződés, amely az ügyfél szerződésszegése esetén hatósági határozatnak minősül, s e fikció révén a Pp. XX. fejezetének szabályai szerint felülvizsgálható. A hatósági szerződésekkel kapcsolatos azon jogviták esetében, ahol az nem minősül hatósági határozatnak, néhány eltéréssel a Pp. általános szabályait rendeli alkalmazni a Pp. 324/A. §-a. Ebben az esetben is a közigazgatási bíróság jár el, tehát elvileg közigazgatási perről van szó. Ez a pertípus a marasztalásra irányuló közigazgatási per prototípusának is tekinthető akár, hiszen a 324/A.§ összefoglalja, hogy mely általános szabályok érvényesülésének nincsen helye ebben a perben. Sajnos az egyéb közigazgatási szerződések esetében (például a finanszírozási szerződés és a köznevelési megállapodás) - éppen a Pp. XX. fejezetének erre való alkalmatlansága miatt is - polgári jogvitának van helye a rendes bíróság előtt.

a.ii. A Pp. 341/A. §-a

A Möt. által beiktatott - ugyan számos szempontból igencsak kifogásolható - szabályozás a hallgatás elleni fellépést szabályozza immár perként a hatósági ügyek körén kívül. Mivel nem hatósági határozatok meghozatalának elmulasztásáról van itt szó, a Ket. (és a Pp. XX. fejezetének) logikája nem befolyásolta a jogalkotót a megoldás megtalálásában. A Pp. 324. § b) pontjában szabályozott per „párját” a Pp. 341/A. §-ba iktatta be:

„az önkormányzat határozathozatali és feladat-ellátási kötelezettsége elmulasztásának megállapítása iránti per¹⁰” elnevezéssel. Vagyis látszólag egy megállapítási keresetet alkotott a jogalkotó a kormányhivatal számára, hogy törvényességi felügyeleti jogkörében fel tudjon lépni az önkormányzat nem hatósági ügyekben elkövetett jogsértései ellen. Az csak a Mötv. 140. §-ából derül ki, hogy itt egy marasztalási keresetről van szó, hiszen – bár furcsa, hogy ez a rendelkezés nem a Pp.-be került beiktatásra, ha a 341/A. § már amúgy is egy nem jogalakító döntési jogkört szabályoz – a Mötv. 140. § két különböző eljárást szabályoz, a (4) bekezdésben a feladatellátási kötelezettség elmulasztása esetén a bíróság megállapítja a mulasztást és határidő tűzésével kötelezi a helyi önkormányzatot, hogy biztosítsa a feladat-ellátást, az (5) bekezdés alapján pedig a határozat kormányhivatal által történő pótlását rendelheti el a bíróság az önkormányzat költségére.¹¹ Hasonló eljárásokat szabályoz a Bszi. 57-61. §-aiban, ez utóbbi eljárást – együtt a jogszabálysértő önkormányzati rendelet felülvizsgálatára irányuló eljárással (Bszi. 46-56. §) – azonban a jogalkotó sajnos nem tekinti közigazgatási bírósági eljárásnak, ezért nem a Pp.-ben kerültek a Kúria önkormányzati tanácsának hatáskörébe tartozó normakontroll eljárások elhelyezésre. Elméletileg azonban semmi nem szól ezek közigazgatási perként való szabályozása ellen.¹² Hasonlóan az eljárásra

10 Beiktatta: 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) 147. §. Hatályos: 2012. I. 1-től.

11 HOFFMAN István: Az önkormányzatok nem hatósági határozatai felülvizsgálata – egykor és most Jegyző és Közigazgatás 13/2012: 15-17. ill. uő. Az önkormányzatok vagyongazdálkodási döntéseinek bírósági kontrollja, Jegyző és Közigazgatás 15/2013: 5-8.

12 Itt is közigazgatási szervek aktusainak törvényességét vizsgálja felül a bíróság. Arra való hivatkozás, hogy ezek normatív

kötelezés sajátos eseteiként, mintegy marasztalási keresetnek minősíthetők a minősített adatok védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény 11. § (3) bekezdése alapján indított per, amelynek eredményeként a bíróság a minősítőt a megismerési engedély kiadására kötelezi a Mavtv. alapján, illetve a tisztességtelen piaci magatartás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (Tpvt.) 43/H. § (11) bekezdése alapján indítható per, amelyben a bíróság a vizsgálót a vizsgálat harminc napon belül történő elrendelésére kötelezheti.

a.iii. egyéb önkormányzatokkal kapcsolatos perek

Az önkormányzatokkal kapcsolatos perek is érdekes fejlődési vonalat mutatnak. A Möt. pillanatnyilag hatályos szabályai szerint a törvényességi felügyelet körében, a Pp. 324. § (2) b) pontja alapján indított aktusfelülvizsgálati perek mellett számos olyan per van, amelynek tárgya nem feltétlenül aktusok felülvizsgálatában áll. Az Ötv. 111. §-a kimondta, hogy az „E törvény alapján indított perben - a 33/B. § kivételével - a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény XX. fejezetének rendelkezéseit kell alkalmazni.” Ennek ellenére számos perben ez nem volt lehetséges. Ezek közül 2013. január 1-vel a KMB hatáskörébe kerültek az önkormányzat vagyonának és területének megosztása új község létrejötte nyomán, illetve a területrészt cseréjével kapcsolatos vita eldöntése.¹³ A következő önkormányzati

aktusok, nem kellő alap, hiszen a Pp. 324. § (2) b) és c) pontja alapján jelenleg is sor kerülhet közigazgatási perben normák felülvizsgálatára, elsősorban a törvényességi felügyeleti jogkör gyakorlása kapcsán (pl. köztestületek alapszabályai vagy a települési önkormányzat képviselőtestületének normatív határozatai formájában). Ld. Rozsnyai Krisztina: A közigazgatási és munkaügyi bíróságok felállításával kapcsolatos törvénymódosítások margójára Jogtudományi Közlöny 3/2013: 147-153, 151.

¹³ ezeket idáig polgári ügyként bírálta el a törvényszék, pl. BH 1997.390.;

választásokig még az Ötv. 33/A. és 33. /C. §-ai szabályozzák az összeférhetetlenségi és a vagyonyilatkozattétel elmulasztásával kapcsolatos eljárásokat, a KMB hatáskörébe utalva azokat. A Mötv. ezeket majd nemperes eljárásokká minősíti, amelyekben az összeférhetetlenséget és a méltatlanságot kimondó határozatok felülvizsgálatára kerül sor. A közjogi felelősségre-vonás logikája ettől eltér: mivel nem egy közigazgatási aktus felülvizsgálata a per tárgya, az Ötv. 111. sem írta elő a Pp. XX. fejezetének alkalmazását. E per speciális szabályait az Ötv. 33/C. § (2) bekezdése határozza meg: a Pp. rendelkezéseit azzal az eltéréssel kell alkalmazni, hogy a perben viszontkeresetnek, szünetelésnek és egyezségnek nincs helye. Ezt a rendelkezést veszi át szinte szó szerint a Mötv. jövőre hatályba lépő 70. § (2) bekezdése is. A közjogi felelősségrevonással kapcsolatos perekben a kezdetektől zömében a közigazgatási ügyszakba beosztott bírák jártak el,¹⁴ vagyis a gyakorlat közigazgatási pernek tekinti ezeket az eljárásokat. A kereset ezekben a vitákban a polgármester tisztségének megszüntetésére irányul. A bíróság ítéletében itt a polgármester jogi felelősségét állapítja meg, ehhez a Mötv. fűzi a megbízatás megszűnésének a következményét, tehát valójában egy megállapítási keresetről van szó.

d) törvényességi felügyelet

A köztestületek feletti törvényességi felügyeleti jogkört gyakorló államigazgatási szervek kérelmére a bíróság szintén többféle döntést hozhat. Így például az egészségügyben működő szakmai kamarákról szóló 2006. évi XCVII. törvény 27. § (4) bekezdése alapján, „amennyiben a

14 5/2010. KJE; BH 2010.312; Kfv.IV.37.888//2009/8.szám; Kfv.III.37.554/2009/5.szám.

bíróság a (3) bekezdés alapján indított eljárás eredményeként a jogsértést megállapítja,

a) a jogszabálysértő alapszabályt, a jogsértő más szabályzatot vagy határozatot, illetve annak jogsértő részét hatályon kívül helyezi, és új döntés meghozatalát rendeli el,

b) a működés törvényességének helyreállítása céljából elrendelheti a jogsértés orvoslására vagy a jogsértően működő kamarai szerv (tiszttségviselő) választására jogosult kamarai szerv összehívását,

c) a jogsértő kamarai szerv (tiszttségviselő) tevékenységét felfüggesztheti, vagy a kamarai szerv ellenőrzésére - a kamarai tagok közül - felügyelőbiztost rendelhet ki, ha a működés törvényessége másként nem biztosítható." A törvényességi felügyeleti szerv kérelme, keresete ezekben az esetekben számos esetben tehát marasztalásra irányul. A legtöbb köztestületi törvény hasonlóképpen rendelkezik a bíróság döntési jogköréről.

e) ideiglenes jogvédelem

Az ideiglenes jogvédelem körében szintén sor kerülhet marasztalási kérelmek benyújtására, hiszen a már megindult végrehajtás esetén annak abbahagyására, az eredeti állapot helyreállítására fogja kötelezni a bíróság a végrehajtást foganatosító szervet, egyéb esetben pedig a végrehajtás megindításától és foganatosításától való tartózkodásra. Hasonló természetűek az ideiglenes intézkedést kérő kérelmek.

2.3A nemperes eljárások, mint a Pp. XX. fejezetében nem szabályozható marasztalási perek

a.i. végzések felülvizsgálata

A hatósági végzések esetében is valójában sok esetben marasztalási (egyes esetekben megállapítási) keresetekről van szó, hiszen a közigazgatási szerv érdemi döntés meghozatalára kötelezésre (vagy valamely jogviszony

fennállásának megállapítására) irányul valóban a jogvita. Éppen a Pp. XX. fejezetének a logikája, a Pp. 339. (1) és (2) bekezdéseiben foglalt bírósági döntési jogkör miatt a bírói út biztosíthatósága csak abban a logikai konstrukcióban volt megoldható, hogy a hatóság végzését támadja meg az ügyfél. A 3/1998 KJE is így oldotta meg az Áe. rendszeréhez kapcsolódóan azt a problémát, hogy az ügyfél hogyan tud fellépni abban az esetben, amikor a hatóság hatáskörének hiányát állapítja meg és nincsen más jogérvényesítési lehetőség. Azokban az esetekben, amelyekben a végzés azért önállóan megtámadható a Ket. 98. § (3) bekezdése, ill. egyéb rendelkezései alapján, mert más jogérvényesítési lehetősége nem lenne a továbbiakban az ügyfélnek - vannak végzések, amelyeknél más indoka van az önálló jogorvoslat biztosításának - tulajdonképpen a jogviszony fennállásáról kell a bíróságnak állást foglalni, amely jogviszony szükségessé teszi, hogy a hatóság eljárjon és érdemi döntést hozzon. Következésképpen a jogviszony fennállása esetében a hatóság eljárásra kötelezésére is sor kerül.

a.ii. Az eljárásra kötelezés

A hallgatással kapcsolatos bírósági eljárás hasonló okok miatt került nemperes eljárásként szabályozásra, hiszen itt a bíróság az eljárási kötelezettség megszegését állapítja meg és kötelezi a hatóságot arra, hogy járjon el. Amennyiben a közigazgatási szerv eljárási kötelezettségének nem tett eleget, és nincs felügyeleti szerve vagy az nem jár el, a bíróságtól lehet kérni a mulasztó szerv eljárásra kötelezését, tehát marasztalási kereset benyújtására kerül sor. Amennyiben a bíróság megállapítja, hogy a hatóság eljárási kötelezettségének nem tett eleget, az eljárás lefolytatására kötelezi.

a.iii. hatásköri vita eldöntése

Jogviszony fennállását, illetve fenn nem állását megállapító döntési jogkört ad a bíróságnak a Ket. 23-24. §-ában szabályozott, az eljáró hatóság kijelölésére irányuló nemperes eljárás, hiszen a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság itt arról dönt, hogy melyik hatóságnak van hatásköre az ügyben eljárni. A megállapítási jelleg attól válik másodlagossá, hogy amennyiben a hatásköri összeütközés rendezését nem kérik a hatóságok, akkor különféle döntéseket hoznak (negatív összeütközésnél kérelmet érdemi elbírálás nélkül elutasító végzéseket, ill. pozitív összeütközésnél hatósági határozatokat), amelyek felülvizsgálata során fog a bíróság arról is állást foglalni, hogy ki rendelkezett valójában hatáskörrel az ügyben való eljárásra.¹⁵ Mivel erre az eljárásra nem vonatkozik a Knp., a Ket. 23-24. §-ban foglalt eltérésekkel a Pp. XX. fejezetét kell alkalmazni rá.

d) egyéb nemperes eljárások

Számos olyan bírósági eljárás került az elmúlt években szabályozásra a fent említett körökön kívül, amelyekben a bíróság nemperes eljárásban hoz marasztalási tartalmú döntést. Ilyen például a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény 27.§-ában a jognyilatkozat pótlása iránti nemperes eljárás, a Médiatv. 153. § (8) bekezdésében biztosított zárt adatkezelés feloldásának elrendelése iránti nemperes eljárás. Emellett számos olyan nemperes eljárás is van, amelyekben határozatok felülvizsgálatára kerül sor, mint például az igazságügyi szakértői kamaráról szóló 1995. évi CXIV. törvény 48/F. § (3) bekezdése, amely közigazgatási nemperes eljárásban

¹⁵ Ld. részletesen: BARABÁS Gergely - FAZEKAS János: Hatásköri, illetékességi vita - Ket. 23-24. §, In: BARABÁS/BARANYI/KOVÁCS: Nagykomentár, 180-204, különösen 197-203.

rendeli a MISZK fegyelmi jogkörben hozott határozatának felülvizsgálatát lefolytatni

2.3. A megállapítási kereset szükségességének kérdése

A jogvédelmi szükséglet és a teljesítés követelésének kizártsága együttes fennállása esetén van lehetőség a Pp. 123. § alapján megállapítási kereset benyújtására. A megállapítási kereset valójában valamennyi keresetfajta eredője, minden kereset elbírálása esetén állást foglal a bíróság jogviszonyok fennállásáról vagy fenn nem állásáról. A teljesítés követelésének kizártsága mellé másik feltételként a hatályon kívül helyezhető határozat hiányát is fel kell sorakoztatnunk. A hatósági jogalkalmazáson kívül, különösen is a tényleges cselekmények és a hatósági intézkedések körében, illetve a közigazgatási jogviszonyban képzelhető el olyan helyzet, hogy nincsen megtámadható aktus, de jogvédelmi igény a közigazgatással szemben viszont van. A felügyeleti típusú jogérvényesülésnél, amikor a közigazgatási jogszabályok önkéntes jogkövetéssel érvényesülnek, szintén számos olyan helyzet áll elő, hogy a hatóság nem hoz megtámadható döntést, de tisztázni szükséges: jogszerű-e akár az ügyfél magatartása, akár a hatóság azt kifogásoló magatartása. Ennek jó példája a hatósági ellenőrzés nyomán hozható figyelmeztetés, amely bíróság előtt nem támadható meg, de lényeges kérdés, hogy jogosult volt-e a hatóság a kiadására. A belső vezetés szintén egy olyan terület, ahol fontos lehet egyes megállapítások jogosságának vagy jogellenességének tisztázása, különösen is a közzolgálati jogviszonyokban. Természetesen hozzá kell tennünk, hogy a legtöbb esetben van megtámadható közigazgatási aktus, de nem feltétlenül. Vagyis másodlagos, kiegészítő jelleggel a kellő jogvédelmi igény igazolása esetében, amennyiben nincs vagy nem volt helye marasztalási vagy jogalakító kereset benyújtásának, megállapítási kereset benyújtása

indokolt lehet. Természetesen a megállapítási kereset nem szolgálhat az egyéb keresetek benyújtására nyitva álló határidő elmulasztásának orvoslására.

Ugyancsak szükséges lehet a megállapítási kereset olyan esetekben, ahol egy múltbeli, már nem létező közigazgatási aktus jogszerűségének a kérdését kell tisztázni. Jelenleg ez az igény például előállhat abban az esetben, amikor a közigazgatási per folyamán, az érdemi perbebeocsátkozás után - a Ket. szabályaival ellentétesen - a felügyeleti szerv úgy módosítja korábbi, az elsőfokú döntést helybenhagyó határozatát, hogy megsemmisíti az elsőfokú szerv határozatát és új eljárásra utasítja. Ez azt eredményezi, hogy nincs már bíróság által felülvizsgálható határozat, de a megismételt eljárás szempontjából az ügyfél rendelkezik jogvédelmi igénnyel, amely indokolhatja, hogy a bíróság a felülvizsgálni kért döntés jogszerűségéről - a megismételt eljárást orientálandó - állást foglaljon. Hasonló helyzetek ott is előfordulhatnak, ahol a bírósági felülvizsgálat során megszűnik az ügytípus és a hatályba léptető rendelkezések esetlegesen a megismételt eljárásra már az új szabályokat rendelik alkalmazni.

3. Összegzésül

Mindezek alapján célszerűnek mutatkozik a bíróság döntési jogkörének kiszélesítése, legalább a szerződéses jogviták elbírálása, a hatáskörét nem gyakorló szerv hatáskörébe tartozó feladat ellátására kötelezése és valamely közigazgatási cselekmény vagy mulasztás jogsértő jellegének megállapítása iránti jogosítványokkal. A megváltoztatási jogkör koncepcionális újragondolása, az egyfokú bírósági felülvizsgálathoz és a jogviták gyors lezárása iránti egyre növekvő elváráshoz igazodó megoldás kialakítása is szükséges lenne, akár csak az egységes perek kialakítása.

Ehhez kapcsolódóan valamennyi keresettípus közigazgatási perben való alkalmazhatóságának jogi alapját is meg kell teremteni, el kell szakadni a határozatok felülvizsgálata iránti keresetek kizárólagosságától.

ő

IV. Normakontroll eljárás, mint különleges pertípus

I. Bevezető

Az 1989. október 23-ai Alkotmány és az azt követő minősített többségű törvények az Alkotmánybíróság és a bíróságok közötti feladatmegosztásnak egy sajátos rendjét alkotta meg: a szabályozás az Alkotmánybírósághoz telepítette valamennyi normatív, míg a bíróságokhoz valamennyi egyedi döntés felülvizsgálatát. Az Alkotmánybíróság több döntésében kifejtette, hogy a megtámadott aktust nem elnevezése, hanem tartalma alapján bírálja el, ezért lefolytatta a vizsgálatot akkor is, ha elnevezésében se jogszabálynak se az állami irányítás egyéb jogi eszközének nem minősült az adott aktus, de normatív tartalma volt;¹⁶ ugyanakkor az Alkotmánybíróság nem vizsgált semmilyen egyedi döntés, még akkor sem, ha az formálisan jogszabályban jelent meg. Az egyedi ügyek eldöntése kizárólag a bíróságok feladata volt, viszont a bíróságok normakontroll feladatát nem láthattak el.

A 2012. január 1-én hatályba lépett Alaptörvény és a sarkalatos törvények alapvető változást hoztak az Alkotmánybíróság és a bíróságok közötti munkamegosztásban. Az Alkotmánybíróság normakontroll-monopóliuma megszűnt, az Alaptörvény bírósági feladatként jelöli meg a törvénysértő önkormányzati rendelet felülvizsgálatát (és a normakontrollal függ össze a törvényen alapuló jogalkotási

¹⁶ Az 52/1993. (X.7.) AB határozat szerint: „A hatáskör vizsgálatánál nem az aktus elnevezése, hanem a benne foglalt rendelkezések jogi jellege az irányadó.” Így alkotmányossági vizsgálat alá esett pl. a normatív tartalmú informális jogértelmezés is.

feladat elmulasztása is), az Alkotmánybíróság pedig - szintén az Alaptörvény erejénél fogva - felülvizsgálhatja az Alaptörvénysértő bírósági döntéseket. A normatív-egyedi felosztást tehát egy más alkotmányos feladatmegosztás váltotta fel, amelyben a munkamegosztás tiszta elveinek kialakítására van szükség.

A normatív-egyedi felosztás helyett az Alkotmánybíróság és a bíróságok között hosszabb távon elképzelhető olyan hatáskörmegosztás is, amelyben az Alkotmánybíróság látja el a törvényhozó hatalom (törvények, házszabály, egyéb normatív határozatok) alkotmányossági vizsgálatát, amíg a bíróságok a végrehajtó hatalom (normatív és egyedi) aktusainak törvényességét. Ez a bírósági normakontroll feladatok bővülésével jár (kiterjesztve azt a közjogi szervezetszabályozó eszközökre, rendeletekre). A törvényhozó hatalom alkotmánybírósági kontrollja és a végrehajtó hatalom törvényességének rendes-bírósági kontrollja a tiszta feladatmegosztás egy jövőbeli modellje lehet. A Kúrián belül elindult normakontroll-ítélkezés tapasztalatai ennek mindenképpen alapját képezhetik. Álláspontunk szerint e folyamat kialakításához vezető út egyik állomása a közigazgatási perrendtartás speciális szabályainak kidolgozása.

Meg kell jegyezni, hogy a fentebb vázolt nagy ívű hatáskörbővítés nélkül is érv lehet a külön közigazgatási perrendtartás elkészítésének szükségessége mellett az, hogy a rendes bíróságok is ellátnak már normakontroll tevékenységet (vizsgálják az önkormányzati rendeletek törvényességét), amely eljárás szabályai a jelenleg hatályos Pp. keretei közé nem illeszthetők, a Pp. alkalmazhatósága (vagy bizonyos esetekben épp nem alkalmazhatósága) eljárási problémákat okoz.

II. A normakontroll-eljárás sajátosságai

A rendes-bíróági normakontroll az alkotmányos rendszerbe beágyazott: az önkormányzati rendeletek törvényességének bíróági vizsgálatát maga az Alaptörvény utalja a bíróságokhoz, e tárgyról három sarkalatos törvény rendelkezik: a bíróági szervezeti törvény, a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény, illetve a rendeletek megsemmisítését érintően a jogalkotási törvény is.

Az önkormányzati rendeletekkel kapcsolatban a Kúria két (valójában három) hatáskört is kapott, egyrészt a rendeletek utólagos törvényességi vizsgálatát, másrészt a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának vizsgálatát, harmadrészt pedig -az Önkormányzati Tanács önértelmezése szerint - a rendeletpótlási eljárást.¹⁷

A Kúria normakontroll-eljárása sui generis eljárás, az eljárás alapjait nem a Pp., hanem a Bszi., mint sarkalatos törvény határozza meg. Ez egyrészt garancia amennyiben a sarkalatos törvény nehezebben módosítható, másrészt azonban nehézkessé teszi - különösen az első években - a gyakorlat által feltárt anomáliák törvényhozói rendezését. A jelenlegi szabályozás szerint az Önkormányzati Tanács eljárására a Pp-nek kizárólag az eljárás nyelvére, az anyanyelv használatára, a rendeltetészerű joggyakorlásra (a pénzbírság kiszabása nélkül), a bírák kizárására, az idézésre, a kézbesítésre, a határidők számítására, a jegyzőkönyvre, az iratok megtekintésére, a másolatokra, a határozathozatalra vonatkozó rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni. A gyakorlatban ez több eljárási nehézséget is felvetett, így pl., a felsorolásban nincs

¹⁷ lásd: Köm.5009/2013/3.számú határozatot

ott a hiánypótlás, amely lehetőség az eljárás során elengedhetetlennek tűnik, szövegszerű értelmezés szerint nincs lehetőség eljárás felfüggesztésére, néhány esetben a normakontroll-eljárásban is szükségessé válhat a bizonyítás (s erre sincs lehetőség).¹⁸ Jelen állapot szerint a Kúria normakontroll eljárás során kizárólag tárgyaláson kívül dönt, ami azt is jelenti, hogy az eljárás „színtiszta” írásbeli eljárás. Tendencia viszont ezen zártság oldása.¹⁹

Alapkérdés tehát, hogy a normakontroll eljárás a későbbiekben maradjon-e sui generis eljárás, vagy - ahogy a címben is szerepel - váljon egy sajátos pertípussá. Álláspontunk szerint egy egységes közigazgatási perrendtartásban a normakontroll eljárásnak (a jelenlegi eljárás garanciáit megtartva) a lehető legjobban illeszkednie kell majd a többi eljáráshoz. Ezért a továbbiakban egy lehetséges szabályozási koncepció mentén ismertetjük a rendes-bírószági normakontroll legfőbb sajátosságait. Mindenesre, ha az új szabályozás definiálni szeretné a közigazgatási per fogalmát, annak már tartalmaznia kell a normakontrollt is.

18 Pl. amikor helyi építési szabályzatba foglalt útlejegyzéssel kapcsolatban az merül fel, hogy a - kisajátítással azonos - beavatkozás mögött nem húzódik közérdek (a tervezett út valójában magánterületet kíván összekötni közúttal).

19 Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 2013: CXXXI. törvénnyel történő módosítása nyitottabbá tette magát az alkotmánybírósági eljárást is, adott esetben feltételként szabva, hogy az Alkotmánybíróság a jogszabály megalkotója, a törvény kezdeményezője vagy ezek képviselőjének meghallgatása, illetve véleménye megismerése után dönt, illetve elrendelheti az indítványozó vagy harmadik személy személyes meghallgatását vagy nyilatkozattételre hívhatja fel.

III. A normakontroll eljárás néhány kérdéséről

1. A hatáskör és az illetékesség. A hatáskör az Alaptörvény szerint adott: önkormányzati rendelvek törvényességének vizsgálata és törvényen alapuló jogalkotási kötelezettség elmulasztása, illetve a rendeletpótlás.²⁰ Mivel a bírósági normakontroll alkotmányi szabályozási tárgykör, ezért a hatáskör bővítése is csak az Alaptörvény módosítása révén képzelhető el. Fentebb kifejtésre került, hogy a végrehajtó hatalom valamennyi (normatív és egyedi) aktusának bíróságok által ellátott törvényességi vizsgálata valósítana meg tiszta feladatmegosztást az Alkotmánybíróság és a bíróságok között, a hatáskör ilyen irányú bővítése vinne az „valódi közigazgatási bíráskodás” felé. Ehhez a felülvizsgálható aktusok körét a közjogi szervezetszabályozó eszközökre (kivételesen az országgyűlési határozat) és a végrehajtó hatalom rendeleteire is ki kellene terjeszteni.²¹ Mindez az Alkotmánybíróság és a bíróságok közötti hatáskörmegosztás újraszabályozását igényli.

Az illetékesség. Bevált, s változtatásra nem szoruló megoldás, hogy a normakontroll feladatok a Kúránál koncentrálódnak (egy tanácson belül)²². Álláspontunk szerint ez a megoldás tudja hatékonyan biztosítani a jogegység megvalósulását a normakontroll eljárásban. Ebben az eljárásban a közhatalom normatív döntéseinek megítéléséről van szó, amelyben divergáló joggyakorlat még

²⁰ Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés c) és d) pont, és 32. cikk (5) bekezdés

²¹ Az Alaptörvény az Alkotmánybíróság számára megteremtette az „valódi alkotmányjogi panaszt”, amellyel lehetőség van bírósági döntések felülvizsgálatára és megsemmisítésére. E feladatátrendezés mentén lehet javaslatot tenni a „valódi közigazgatási bíráskodás” megteremtésére is, amely szerint a bíróságok a végrehajtó hatalom valamennyi, normatív és egyedi aktusának törvényességét vizsgálhatja.

²² Lásd: Bszi. 24. § (1) bekezdés f), g) pontok

ideiglenesen sem megengedett. A Kúria normakontroll eljárása - adott esetben - akár az Alaptörvényben is rögzítést nyerhetne szemben a jelenlegi megoldással, amelyben általában bírósági feladatként került meghatározásra a normakontroll („bíróság dönt”).

2. A közigazgatási per megindításának feltételei kapcsán a normakontroll eljárásban mindenképpen fel kell vetni az érintettség alapján történő indítványozás lehetőséget, meghatározva ebben a tekintetben is a felek (a perképeség) fogalmát.

Jelenleg a normakontroll eljárást (azaz az önkormányzati rendelt vizsgálatára irányuló eljárást) nem indítványozhatja bárki, csak a kormányhivatalok, az eljáró bíró az előtte folyamatban lévő ügyben alkalmazandó önkormányzati rendelet vonatkozásában, illetve az alapvető jogok biztosa²³. A szabályozás szerint tehát az önkormányzati norma csak „közvetítőkön” keresztül kerülhet bírósági felülvizsgálatra, az önkormányzati normával érintett fél nem kezdeményezheti.²⁴ A jelenlegi indítványozói kör alapján az objektív jogrend védelmére helyeződik a hangsúly és kevésbé érvényesül az individuális jogvédelem.²⁵ Holott a „közigazgatási bíráskodási helyzet” akkor áll elő, ha az érintett személy jogainak sérelme esetén beperelheti a helyi közhatalomgyakorlást, azaz a rendeletnek, mint a helyi közhatalomgyakorlás legfontosabb eszközének a bírósági felülvizsgálatát kérheti. Ebben az esetben nem absztrakt (érintettség nélküli) normakontrollra gondolunk, hanem a fél indítványozási jogára akkor, ha az adott rendeletet

23 Lásd a Bszi. 2012. CCXI. törvénnyel történő módosítását.

24 Több olyan rendelettípus van, ahol a fél érintettsége közvetlen lehet, pl. a helyi adókat szabályozó, vagy az építésügyi rendeletek esetén.

25 Holott az alkotmánybírósági hatáskörök tekintetében épp ellentétes tendencia érvényesül az alkotmányjogi panasz „stratégiai hatáskörként” való meghatározásával.

valamely ügyében rá nézve alkalmazzák. Fölvethető így az ún. törvényességi panasz intézménye, amelynek részleteit (a benyújtás feltételeit) illetően számos megoldás képzelhető el. Az indítványozói kör ilyen irányú bővítése nem igényel Alaptörvény-módosítást.

3. A közigazgatási perben a keresetlevél benyújtására és kellékire vonatkozóan speciális szabályok szükségesek. Ennek keretében lehetne egységesen szabályozni a normakontroll eljárást megindító beadvány kötelező kellékeit valamennyi indítványozóra irányadóan. Jelenleg a bírói kezdeményezésre a Bszi., az omudsmani kezdeményezésre az Alapvető jogok biztosáról szóló törvény, míg a kormányhivatali kezdeményezésre a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény tartalmaz külön-külön, de ugyanolyan tartalmú szabályokat.²⁶ Az indítvány benyújtására és kötelező kellékeire a közigazgatási perrendtartás lehetne egységesen mindenkire nézve irányadó.

A kereset irányulhatna

- törvényellenesség megállapítására,
- jogszabályi felhatalmazáson alapuló jogalkotói kötelezettség elmulasztásának megállapítására,
- törvényen alapuló jogalkotási kötelezettség pótlására való felhatalmazásra,
- és kérdésként merül fel, hogy bírói kezdeményezés esetén irányulhatna-e esetleg a törvényesség megállapítására. Ugyanis ha a fél a Pp. alapján kezdeményezi a bírónál, hogy forduljon a Kúriához az alkalmazandó rendelet törvényességi vizsgálatáért, a bírónak nem a fél álláspontját kell közvetítenie, hanem saját meggyőződését.

²⁶ Lásd a 2011. évi CLXI törvény 48. § (4) bekezdését, a 2011. évi CXI. törvény 34/A. § (2) bekezdését, a 2011. évi CLXXXIX törvény 136. § (3) bekezdését. E három törvény lényegében megismétli ugyan azt: a beadvány kötelező négy kellékét.

Így ha törvényellenesnek találja, felfüggeszti az eljárást és a Kúrához fordul. Azonban ha a bíró úgy gondolja – szemben a fél állításával – hogy nem törvénysértő a rendelet, akkor lényegében maga végzi el a normakontrollt: a fél kérelmét elutasítva folytatja az eljárást. A Kúria normakontroll gyakorlatában előfordult már olyan eset, amikor egy „megállapítási kereset” lehetőségének igénye merült fel.

4. Eldöntésre vár, hogy a normakontroll eljárás indítványozója (a normakontroll-eljárást kezdeményező felperes keresetlevele) milyen típusú jogszabálysértésre hivatkozhat. A törvényességi vizsgálat körében a rendelettel szemben anyagi és eljárási jogszabálysértésre jelenleg is lehet hivatkozni. A Kúria az önkormányzati rendeletek megalkotására vonatkozó garanciális (eljárási) szabályok megsértése esetén dolgozta ki (vette át) a rendeletek közjogi érvénytelenségének dogmatikáját, tehát hivatkozási alap lehet az is, hogy a rendelet közjogilag érvénytelen.²⁷

Az anyagi és eljárási jogszabálysértés mellett felvethető, hogy az Alkotmánybíróságnak vagy a Kúriának van-e hatásköre eljárni abban az esetben, ha a rendelettel szemben nemcsak jogszabálysértés (törvénysértés) hanem alkotmányosértés is felmerül, azaz „vegyes” az indítvány. Az Abtv. e tekintetben egyértelműen fogalmaz: az Alkotmánybíróság az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangját akkor vizsgálja, ha a vizsgálat tárgya az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálata nélkül, kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang megállapítása.²⁸ Ebből következően azok az ügyek, amelyekben az alkotmányossági és törvényességi probléma

27 Lásd: Köf.5045/2012/5.számú határozatot

28 Lásd: Abtv. 37. §-a

együtt jelenik meg, nem tartozik az Alkotmánybíróság kompetenciájába. Vegyes indítványok esetén így lehetőség van arra, hogy a Kúria járjon el. Ezt az álláspontot alkotmánybírósági döntések is megerősítették.²⁹ Az Alkotmánybíróság tehát megállapította a Kúria hatáskörét vegyes indítványok esetén, amelynek törvényi rögzítése e helyen is szükségessé válik.³⁰

5. A keresetlevél alapján történő intézkedés keretében lehetne a normakontroll eljárásban kialakítani azokat a szabályokat - a keresetlevél idézés kibocsátása nélkül történő elutasítás mintájára - amely alapján lehetőség nyílik az indítvány visszautasítására:

- ha nincs hatáskör;
- ha nem a jogosulttól érkezett az indítvány;
- ha az eljárás megindítására előírt határidőt az indítványozó elmulasztja, és igazolási kérelmet sem terjeszt elő, illetve azt a bíróság elutasítja;
- nem tartalmazza az indítvány a szükséges kellékeket (és a hiány nem pótolható);
- ha felhívásra a hiányt nem pótolták és a rendelkezésre álló iratok alapján az ügy nem bírálható el;
- ha absztrakt normakontroll kérelmet (azaz kormányhivatali kezdeményezést és ombudsmani indítványt) terjesztettek elő már nem hatályos önkormányzati rendelet vizsgálatára;

29 A 3097/2012. (VII.26.) AB végzés - annak kapcsán, hogy helyi építési szabályzat törvényellenessége mellett annak a tulajdonhoz való jogba ütközését is állították - ki is nyilvánítja, hogy az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre az indítványt elbírálni, ezekben az esetekben az ügyet át kell tenni a hatáskörrel rendelkező Kúriára (ezt később több más döntés is megerősítette).

30 Probléma abból adódik, hogy az alkotmányjogi panasz indítványozója (az érintett) nem kezdeményezheti a Kúria normakontroll eljárását, ezért a Kúria - indítványozási jog hiánya miatt - az Alkotmánybíróságról áttett panaszosok által benyújtott vegyes indítványokat kénytelen volt elutasítani. Megoldásra lásd a 2. pontot.

- *ha res iudica áll fenn (ki kell dolgozni a normakontroll eljárásban az „ítélt dolog” fogalmát); stb.*

E helyen lehetne rögzíteni az eljárás azon garanciális - és az eddigi gyakorlat során is bevált - jogintézményét, amely szerint az indítványt kötelező megküldeni állásfoglalás beszerzése céljából a normát meghozó szervnek (önkormányzat képviselő-testületének).

6. Jelenleg a Bszi. nem tartalmazza, a Pp.-re utalás pedig nem vonatkozik az eljárás felfüggesztésére. Így jelenleg - pusztán a törvénytörvény szöveg nyelvtani értelmezése alapján - a Kúria normakontroll eljárásában nincs lehetőség az eljárás felfüggesztése mellett a magasabb jogszabály vizsgálatát kérni az Alkotmánybíróságtól, esetleg az Európai Unió Bíróságához fordulni előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezve, vagy előzetesen eldöntendő más kérdés bevétele esetén.

- az Alkotmánybíróság fordulás normakontroll eljárásban is szükségessé válhat. Így pl. tipikus önkormányzat-védelmi normakollízió áll fenn abban az esetben, ha a helyi rendelet ellentétes ugyan kormányrendelettel, de a kormányrendelet törvényessége vagy alkotmányossága merül fel (mert pl. a kormányrendelet sérti az önkormányzati önállóságot garantáló törvényi szabályt). Ilyenkor kézenfekvő, hogy a normakontroll tanács az Alkotmánybírósághoz forduljon. (Korábban az Alkotmánybíróságon belüli egységes normakontroll és a szoros összefüggés okán az Alkotmánybíróság a normahierarchiát maga állította helyre.)

- Izgalmas elméleti és egyben gyakorlati kérdés, hogy a Kúria normakontroll eljárás során fordulhat-e előzetes

döntéshozatali eljárás kezdeményezése érdekében az Európai Bírósághoz. Különösen annak tükrében, hogy az európai alkotmánybíróságok is igen megosztottak a tekintetben, hogy a normakontroll során éljenek-e ezzel az eszközzel. A Magyar Alkotmánybíróság még ilyen kezdeményezéssel nem élt. A Kúria Önkormányzati Tanácsa a normakontroll eljárása során már találkozott olyan ügygel, amelyben a helyi rendelet megítéléséhez nem lett volna haszontalan megtudni, hogy a törvénynek (amelyhez a rendelet viszonyult) az európai unió jogának fényében milyen értelmet lehet tulajdonítani. Tehát az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezése nem vethető teljesen el.

- Normakontroll eljárásban az eljárás felfüggesztése szükségessé válhat akkor is, ha az érdemi elbírálás olyan kérdés előzetes eldöntésétől függ, amelyben valamely szerv előtti eljárás folyamatban van (pl. ha a rendelet törvényellenességének vizsgálatakor magának a törvény vonatkozó szabályának alkotmányossági vizsgálata van folyamatban az Alkotmánybíróság előtt, vagy pl. ha folyamatban van akár a vizsgált önkormányzati rendelet, akár a magasabb jogszabály - ügy eldöntésére kiható - módosítása stb.)

- Az eljárás felfüggesztése körében felvethető egy olyan megoldás lehetővé tétele, amikor a Kúria megállapítja ugyan a törvényellenességet, de a megsemmisítésre irányuló eljárást felfüggeszti. Ez egy kivételes eljárási lehetőség lenne, amikor is a törvényellenesség megállapítása mellett a Kúria a jogkövetkezményt nem vonja le azonnal, hanem azt valamilyen jövőbeli feltétel beálltához köti.³¹

³¹ Hasonló eljárási lehetőséggel élt az Alkotmánybíróság pl. a 37/1992. (VI.10.) AB határozatában, amelyet követett a 17/1993. (III. 19.) AB határozat

7. A normakontroll eljárás során újragondolandó, hogy ez az eljárás nemperes eljárás maradjon-e.

A Bszi. szerint az indítványt az önkormányzatnak meg kell küldeni állásfoglalás beszerzése céljából. Ez a jogintézmény a gyakorlatban hasznosnak bizonyult, lehetőséget biztosít még az érdemi elbírálást megelőzően, hogy az önkormányzat is kifejthesse álláspontját (megvédhesse a rendeletét). A Bszi. alapján lehetőség van a jogi képviselő meghallgatására, a meghallgatásra másokat is meg lehet hívni, a normakontroll-tanács szakértőt vehet igénybe, nyilatkozattételre hívhat fel, véleményt kérhet állami vagy önkormányzati szervtől.³²

Kétségtelen, hogy ezen eszközök is viszonylag széles tárházát adják annak, hogy normakontroll eljárásban is megalapozott döntést lehessen hozni. Ugyanakkor - különösen, ha az indítványozói kör bővül, s egyfajta érintettség is elég lesz az indítvány benyújtására - felmerülhet a tárgyalás tartásának szükségessége (ahol végül is szemben áll egymással az indítványozó és a jogalkotó képviselője). Tehát a felülvizsgálati kérelem elbírálásának mintájára, ha a felek valamelyike kéri a tárgyalás tartását, akkor tárgyalást kelljen tartani, egyébként pedig az indítványt a Kúria tárgyaláson kívül bírálja el.

8. Az indítványhoz kötöttségről. Álláspontunk szerint közigazgatási perekben a kereseti kérelemhez kötöttség alapos átgondolásra szorul. Normakontroll eljárásban maga a Bszi. oldja fel az indítványhoz kötöttséget azzal, hogy bár a Kúria az indítványhoz kötve van, de az önkormányzati rendeletnek az indítványban megjelölt rendelkezésével szoros összefüggésben álló más rendelkezését is

³² Bszi. 52-53. §-ok

vizsgálhatja.³³ Az indítványon való túlterjeszkedés lehetősége az objektív jogrend védelmének szempontját tükrözi. Álláspontunk szerint az indítvány viszonylag szabad kezelésébe bele kell, hogy tartozzon az is, hogy ha a normakontroll-tanács más érvet is talál, mint amit az indítványozó vagy állásfoglalásában a jogalkotó kifejtett, ezt is felhasználhassa döntése indokolásában.

9. A normakontroll eljárásban speciális probléma a hatályosság kérdése, azaz, hogy „mit kell mérni mihez”. A vizsgálat rendelet vonatkozásában szilárd rendező elvek vannak: absztrakt normakontroll esetén (kormányhivatal és ombudsmani kezdeményezés) csak a hatályos rendelet vizsgálatára van lehetőség, konkrét normakontroll eljárás során (bírói kezdeményezés és egy esetleges „törvényességi panasz” esetén) hatályon kívül helyezett normát is vizsgálhat a Kúria. Nem ilyen szilárd viszont, hogy a magasabb jogszabály - amihez a rendelet viszonyul - elbíráláskor hatályos szövegét, vagy az önkormányzati rendelet megalkotásakor hatályos szövegét, vagy konkrét normakontroll során esetleg az alapul fekvő jogviszonyban alkalmazandó hatályos szövegét kell figyelembe venni. A Kúria - lényegében az alkotmánybírósági ítékezés mintájára - főszabályként azt állította, hogy az önkormányzati rendeletek törvényességi vizsgálata során az önkormányzati rendeletet (vizsgált rendelkezését) mindig a hatályos törvényekhez és a hatályos más jogszabályokhoz méri. Absztrakt normakontroll hatáskörében eljárva a Kúriának az Alaptörvényből és törvényből eredő feladata, hogy az önkormányzati normákat a törvényekkel összhangba hozza, illetőleg - az új jogalkotást tekintve - összhangban tartsa.³⁴ Az önkormányzati rendszer hatályos

33 Bszi. 55. § (1) bekezdés

34 Lásd: Köf.5.031/2012/11. számú határozatot

szabályainak a mindenkor hatályos törvényekkel és más jogszabályokkal kell összhangban állni.³⁵

Ugyanakkor bírói kezdeményezés esetén ez az út nem feltétlenül járható, hiszen a Pp. szerint a bíróság a közigazgatási határozatot főszabályként a meghozatalakor alkalmazandó jogszabályok és fennálló tények alapján vizsgálja felül.³⁶ Így az eljáró bíró aspektusából az alkalmazandó jognak a kérelem benyújtásakor, a határozat meghozatalakor hatályos sávja a releváns. Ezért bírói kezdeményezés esetén a bíró által alkalmazott rendeletet az akkor hatályos magasabb jogszabályhoz kell mérni, s nem a normakontroll eljárásakor (elbíráláskor) hatályos szöveghez. Tehát nemcsak a hatályát vesztett rendeletet, hanem a hatályon kívül helyezett magasabb jogszabályt is figyelembe kell venni, ha ez az idődimenzió az irányadó a bíró által alkalmazott jog tekintetében.

Az „alkalmazandó jog” tehát a normakontroll eljárásban is átgondolandó, adott esetben szabályozást igényel.

10. A Bszi-ben szabályozott döntési típusok - álláspontunk szerint - korrekciókra szorulnak. Normakontroll eljárásban rendező elv, hogy a tanács érdemi döntése határozat, a nem érdemi pedig végzés. A határozat lehet törvénysértést megállapító (megsemmisítés, mulasztás), rendeletpótlásra felhatalmazó és elutasító. A végzések típusait illetően álláspontunk szerint szükség lenne visszautasító végzésre (lásd 5. pont), eljárást felfüggesztő végzésre (lásd 6. pont) és eljárást

35 Egy példával élve: abban az esetben, ha az önkormányzati rendeletbe foglalt parti sáv 3 méter, mert a rendelet megalkotásakor a törvény 3 métert írt elő, akkor a megalkotáskor a rendelet nem volt törvénysértő. Azonban ha törvény ezt követően módosul, s a törvényhozó úgy döntött, hogy a környezet védelme érdekében a parti sávot 6 méterre növeli, akkor könnyen belátható, hogy az önkormányzati rendeletet is módosítani kell 6 méterre. Ilyenkor az elbíráláskor hatályos magasabb jogszabályhoz mérjük.

36 Pp. 339/A. §

megszüntető végzésre (ha az indítványozó indítványát visszavonja, vagy ha absztrakt normakontroll esetén az eljárás alatt a normát hatályon kívül helyezték).

11. A törvényellenesség egyik jogkövetkezménye a vizsgált jogszabály (jogszabályi rendelkezés) megsemmisítése. Főszabály az ex nunc hatályú megsemmisítés, de - ha a jogbiztonság, vagy az indítványozó valamilyen különösen fontos érdeke indokolja - a megsemmisítés lehet ex tunc és pro futuro hatályú. A gyakorlatban ez nagyfokú mérlegelést biztosít a normakontroll-tanácsnak, e lehetőség mindenképpen megőrzendő.

A Bszi. a jogkövetkezmények tekintetben átvette az alkotmánybírósági törvények szövegét. Mind az Abtv. mind a Bszi. szerint a megsemmisítés nem érinti a hatályvesztést megelőzően létrejött jogviszonyokat, valamint a belőlük származó jogokat és kötelezettségeket. Ugyanakkor még az alkotmánybírósági gyakorlatban sem teljesen tisztázott, hogy a visszaható hatályú megsemmisítésnek mi a gyakorlati következménye.³⁷ Ha a lezárt jogviszonyok védelmére vonatkozó szabályt az ex tunc hatályú megsemmisítésre is vonatkoztatjuk, akkor az nem jelenthet in integrum restitutiót, nem jelentheti azt, hogy úgy kell tekinteni, mintha a norma létre se jött volna. Ugyanakkor az ex tunc megsemmisítés mégiscsak azt jelenti, hogy a már létrejött jogviszonyok alól kicsúsztak a jogszabályok. Egyik értelmezés szerint a jogviszonyok már állandósultak, így ha később a jogi alapjuk megszűnik, az nem érinti a létrejött jogviszonyokat, a másik értelmezés szerint viszont a jogi alap megszűnésével a jogviszonyok felülvizsgálatára van szükség. Részünkről a „radikálisabb” megoldást támogatjuk, nevezetesen az ex tunc megsemmisítés

³⁷ Lásd pl. az ún. bírói nyugdíjjal kapcsolatos 33/2012. (VII. 17.) AB határozathoz kapcsolódva a visszamenőleges hatályú megsemmisítés következményének számos eltérő értelmezését.

jelentse azt, hogy a létrejött jogviszonyokat is felül kelljen vizsgálni.³⁸ Természetesen az ezzel való élés lehetősége csak kivételes lehet.

A törvényellenesség jogkövetkezményének másik formája a törvényellenesség megállapítása megsemmisítés nélkül. Erre akkor kerülhet sor, ha a vizsgált rendelet már nincs hatályban, de konkrét normakontroll (bírói kezdeményezés) során azt mégis vizsgálja a normakontroll-tanács. Megsemmisíteni (hatályon kívül helyezni) hatályon kívül helyezett normát nem lehet. Ebben az esetben a határozat rendelkező része megállapítja a törvényellenességet, de mivel konkrét normakontrollról van szó, le kell vonni a törvényellenesség jogkövetkezményét az egyedi ügyre is. Ez az alkalmazási tilalom kimondása.

A törvényellenesség további jogkövetkezménye lehet a törvényellenes norma alkalmazási tilalmának elrendelése. A Bszi. e tekintetben korszerűbb szabályt tartalmaz, mint az Abtv. A Bszi kimondja: Ha az önkormányzati rendeletnek a bíróság előtt folyamatban lévő ügyben alkalmazandó rendelkezésének megsemmisítésére, illetve más jogszabályba ütközésének megállapítására bírói kezdeményezés alapján kerül sor, az önkormányzati rendelet megsemmisített, illetve más jogszabályba ütközőnek ítélt rendelkezése nem alkalmazható a bíróság előtt folyamatban lévő egyedi ügyben, valamint valamennyi, a megsemmisítés időpontjában valamely bíróság előtt folyamatban lévő egyedi ügyben.³⁹ Ilyen általános alkalmazási tilalom elrendelését az Abtv. nem tesz lehetővé az Alkotmánybíróság számára, a Bszi. szabálya mindenképp megőrzendő. Alkalmazási tilalmat

38 Önkormányzati rendeleteknél könnyen belátható ez, pl. olyan esetben, amikor a rendeletalkotással (pl. ingatlanértékesítés szabályozásánál) magának a helyi közösségnek okoz nyilvánvaló hátrányt a képviselő-testület.

39 Lásd: Bszi. 56. § (5) bekezdés

természetesen hatályos jogszabály megsemmisítése mellett is el lehet rendelni.

Törvényellenesség jogkövetkezménye lehet a rendeletalkotási kötelezettség elmulasztásának megállapítása. A mulasztást az Alaptörvény és a Bszi. ugyan nem jogkövetkezményként, hanem önálló hatáskörként nevesíti,⁴⁰ de lényegét tekintve törvényellenes helyzetből következik a szabályozás szükségessége. A helyi önkormányzatok ún. eredeti jogalkotói hatáskörükben, másrészt törvény felhatalmazása alapján alkotnak rendeletet. A törvény felhatalmazása alapján történő rendeletalkotás sajátja, hogy a törvény által meghatározott keretek között az önkormányzatok szabadon rendelkezhetnek. Ez utóbbi esetben egyes tárgyak szerint az önkormányzatok eldönthetik, hogy alkotnak e rendeletet (pl. a helyi adók körében), más felhatalmazások szerint azonban kötelező rendeletet alkotni, kötelező a törvény végrehajtásához szükséges helyi szabályok meghatározása.⁴¹ Törvényen alapuló jogalkotási kötelezettség elmulasztása vonatkozhat a felhatalmazás alapján szükséges rendelet egészére, de vonatkozhat valamely már meglévő rendeleten belül a törvényből eredő garanciális szabályok hiányára is. Ha a Kúria megállapítja a mulasztást, felhívja az érintett jogalkotót a szabályozási kötelezettség teljesítésére.

A törvényellenesség „távoli jogkövetkezménye” a rendeletpótlásra való felhatalmazás. A jogintézmény az Alaptörvény 31. cikk (5) bekezdésén alapul. Ez az eljárás a mulasztás megállapítását és nem teljesítését követő új eljárás, amelyet a kormányhivatalnak külön kell

40 Az Abtv. már nem hatáskörként, hanem a hatáskörgyakorlás jogkövetkezményeként szabályozza a mulasztás megállapításának lehetőségét; Lásd: Abtv. 46. §

41 Lásd: Köf. 5009/2013/3. határozatot

kezdeményezni. A Kúria kialakított gyakorlata szerint rendeletpótlásra való felhatalmazást megelőzően is elküldi a kormányhivatali kezdeményezést az érintett önkormányzatnak állásfoglalás beszerzése céljából, ezzel mintegy utolsó lehetőséget biztosítva a jogalkotási feladat teljesítésére. A rendeletpótlás az önkormányzati autonómiába történő külső beavatkozás, amelynek megfelelő garancián kell nyugodnia. Alkotmányos garancia, hogy rendeletpótlásra csak bírósági felhatalmazás alapján kerülhet sor. További garanciákat a közigazgatási perrendtartás is beépíthet.⁴²

E körben kell megemlíteni, hogy abban az esetben, ha a Kúria a rendeletet megsemmisíti, azonban az érintett önkormányzat a rendelet hivatalos közzététele során a hatályvesztést nem tünteti fel, lehetőséget kellene teremteni a kormányhivatali fellépésre.

IV. Záró gondolatok

Összességében megállapítható, hogy a normakontroll eljárás egy leendő közigazgatási perrendtartás keretei közé illeszthető. Technikai megoldásként talán megvalósítható az is, hogy nem külön fejezet szól a normakontroll sajátosságairól, hanem egy egységes szabályozási koncepció mentén, a perrendtartás szabályai között - ahol szükségessé válik - külön lehet utalni a normakontroll pertípus eltérőségére. Garanciális okokból indokoltnak tűnik e szabályok sarkalatosságának fenntartása akkor is, ha a közigazgatási perrendtartásba kerül.

42 Lásd pl. a gyakorlat által kialakított újbóli állásfoglalás beszerzését.

V. Változás a felek személyében, a beavatkozás, a képviselő

A remélhetőleg hamarosan megalkotásra kerülő Közigazgatási Perrendtartás/ Perrendtartás/ koncepciójához - és még nem a konkrét törvényszöveghez - a fenti eljárásjogi témakörökben készítettem tervezetet.

Nem tartom a feladat részének a hatályos jogszabály szövegének pontos leírását, csak ha a koncepció magyarázatához elengedhetetlen, és nem része ennek a munkának a témakör jogirodalmi ismertetése, helyességének boncolgatása sem.

A feladatot én úgy értelmezem, hogy a hatályos jogszabályokon és a gyakorlati tapasztalatokon alapuló új eljárásjogi kódex koncepcióit kell az adott témakörökben meghatároznunk.

Előre kell még bocsájtani, hogy a közigazgatási perek sokfélesége a Perrendtartás esetében is szükségessé teszi majd az Általános Rész és Különös Rész felosztást, amely a Különös rész pereiben az Általános rész szabályaitól eltérő rendelkezések megalkotását indokolhatja a konkrét témakörben is. A feladat az Általános rész szabályaira vonatkozott, így tipikusan a közigazgatási hatósági ügyekben kíván ajánlás lenni a három jogintézmény tekintetében.

I.

Változás a felek személyében

A közigazgatási perekben is előfordulhat, hogy nem azok lesznek a per résztvevői akik a megelőző közigazgatási eljárás során voltak, illetve akik a peres eljárás kezdetén felperesként illetve alperesként a perben eljártak. Az alanyváltozás bekövetkezhet a keresettel támadni kívánt közigazgatási határozat meghozatala és a kereset benyújtása közötti időben, illetve a közigazgatási per során is. Bár nem túl gyakori, de célszerű és ezért fenntartandó az a szabály, hogy a felperes a kereset benyújtása előtt ún. megállapítási kérelmet nyújt be a közigazgatási és munkaügyi bírósághoz annak megállapítását kérve, hogy melyik közigazgatási szervet kell perbe vonnia alperesként.

1. Alanyváltozás a felperes oldalán:

Bár a per konkrét tárgya az adott közigazgatási jogviszony keretében a hatóság által meghozott határozat, a felperes jogainak és kötelezettségeinek alapja egy mögöttes jogviszony, tipikusan mögöttes polgári jogi jogviszony is lehet, melyben személyhez nem kötött jog esetében a per alatt is bekövetkezhet alanyváltozás. Ennek eljárás jogi jogkövetkezményei is levonhatók, illetve - a jogelőd halála esetén - az érdemi döntés meghozhatóságához le kell vonni. Az előbbire példa, amikor az ingatlan tulajdonosát kötelezi valamire a hatóság, de időközben a kötelezett ügyfél az ingatlant eladja. A vevővel való megállapodásuk alapján dől el, hogy belép-e a perbe, vagy sem. Tipikus, hogy az eladó vállalja a per továbbvitelét. Kisajátítási

perekben, a kisajátítást szenvedő felperes halála esetén az alanyig jog örökölhető, ezért az örökös az elhunyt helyébe felperesként perbe léphet. Nem természetes személy felperesek esetében is előfordulhat a jogutódlással való megszűnés, amely a felperesi oldal alanyváltozását eredményezi. A jogutód nélküli megszűnés illetve természetes személy halála esetében a jog illetve kötelezettség személyhez kötött jellege kizárja az anyagi jogi és így a perbeli jogutódlást, ezért a per megszüntetésének van helye. Jogutódlás lehetősége esetén az új jogosultnak a közigazgatási perbe önként, vagy az alperes perbevonására be kell lépnie a perbe. Mindaddig, amíg személye ismertté nem válik, a közigazgatási per sem folytatható tovább, ezért a per félbeszakadásának megállapítása ilyen esetekben ezekben a perekben is elkerülhetetlen.

2. Alanyváltozás az alperes oldalán:

A keresetet az ellen a közigazgatási szerv ellen kell megindítani főszabályként, amelyik a jogerős közigazgatási határozatot hozta. Ez egyfokú eljárás esetén lehet az adott közigazgatási szerv, illetve fellebbezés lehetősége esetén a másodfokú közigazgatási szer, valamint a felügyeleti szerv is /Ket.115.§ (2).bek./.

Nem klasszikus alanyváltozás az, amikor a felperes téves alperest jelölt meg, majd bírói kioktatás és jogkövetkezményekre való figyelmeztetés terhe mellett perbe vonja a bíróság által megjelölt alperest, bár ez is változást eredményez az alperes személyében.

A hatályos jogszabályok tipikusan három esetre írnak elő alanyváltozást:

- akkor, amikor az a közigazgatási szerv, amelyik a határozatot hozta jogutódlással megszűnik;
- akkor, amikor jogutód nélkül szűnik meg a közigazgatási szerv és hatásköre más szerv részére nem kerül átadásra;
- valamint akkor, amikor az ügy (a per tárgyát képező ügyfajták) más közigazgatási szerv hatáskörébe kerülnek.

Ezek a változások a per megindítás előtt és a per alatt is bekövetkezhetnek.

A gyakorlatban beváltak, ezért megtartandók azok a kiegészítő szabályok, amelyekkel a kereset benyújtása előtt, vagy a per alatt a felügyeleti szerv megkeresésével tisztázzák az új közigazgatási szervet, jogutódlás, illetve hatáskör változás esetén, illetve az alperesként perbe vonandó szerv kijelölésével.

Miután az alperesi oldalon az alanyváltozásra mindig jogszabály alapján kerül sor, ezért mellőzhető a félbeszakadás megállapítása, és az új alperes akár a bíróság perbevonásával is részese lehet a közigazgatási pernek, Nem tartom fontosnak, hogy előtte a bíróság kioktassa a felperest a jogszabályváltozásról és határidő tűzéssel felhívja az alperes perbevonására, mint ahogy ez az eljárás eddig a gyakorlatban sűrűn előfordult. A bíróság végzésével megállapítja az adott jogszabályhelyre hivatkozással a jogutódlást, és maga vonja perbe az új alperest.

Összegezve:

1. A közigazgatási perekben is történhet változás a peres felek személyében, amely a felperes esetében a mögöttes jogviszonyból eredő anyagi jogi jogutódlásának jogkövetkezménye, az alperes oldalán pedig jogszabályon alapuló hatáskörváltozás, vagy a határozatot hozó közigazgatási szerv megszűnésének következménye.
2. A szükségképpeni alanyváltozás eljárásjogi következményeit úgy kell szabályozni, hogy a jogvédelem és a törvényesség betartása mellett, ne jelentse egyben a közigazgatási per időbeli ellehetetlenülését.

II.

A beavatkozás

A hatályos szabályok elismerik a más személyek között folyamatban levő közigazgatási perbe való beavatkozás jogát, részben valószínűsített jogi érdek esetén (egyszerű beavatkozó), részben eleve vélelmezve a jogi érdeket a jogviszonyban betöltött pozíció miatt (önálló beavatkozó). Külön jogi érdek vizsgálata nélkül lehetőséget adnak a beavatkozásra annak, aki a megelőző eljárásban ellenérdekű ügyfél volt, illetve a közbeszerzési és közérdekvédelmi feladatok ellátására külön törvényben kijelölt szerv, a megelőző eljárásban ügyfélként szerepelt. Az alperes közigazgatási szerv részére választható lehetőségként biztosítja a hatályos

jog annak a lehetőségét is, hogyha a határozata a szakhatóság kötelezően figyelembe veendő /Ket.44.§ (1) bek./ határozatán alapul, ezt a szakhatóságot beavatkozóként perbe hívja. A perbelépés az első két esetben a beavatkozó önkéntes döntésén múlik, míg a szakhatóság esetében kötelező a beavatkozás az őt ilyenként perbehívó alperes mellett.

Álláspontom szerint mindhárom beavatkozási forma bevált, fenntartandó, a Különleges rész pereiben esetleg szélesíthető .

1. Az egyszerű beavatkozók

Esetükben a beavatkozás megengedésétől függ az, hogy részesei lehetnek-e a pernek, a jogi érdeknek konkrétan, közvetlennek, személyüket érintőnek kell lennie. Ennél szélesebb, egyszerű beavatkozási kör megteremtése a közigazgatási perekben sem indokolt, Az egyszerű beavatkozó cselekményei csak az általa támogatott fél mulasztása vagy szándékegysége esetén hatályos. Beavatkozóként perbeli cselekményeket csak a bíróság megengedő határozata esetén, illetve a perből kizáró határozat jogerőre emelkedéséig végezhet.

2. Az önálló beavatkozó

A megelőző közigazgatási eljárásban még a felperessel teljesen azonos ügyféljogokat gyakorló ellenérdekű fél, a közigazgatási perkonstrukció folytán látszólag - és valóságosan is - a felperessel mint peres féllel, korábbi ügyféltársával szemben jelentős hátrányba szorul. Bár részese lehet annak a pernek, amelyben pl. a számára jelentős, fontos jogokat biztosító közigazgatási határozat

jogszerűségét vitatja a felperes a bíróság előtt, de a peres felek - jogszabály kizáró rendelkezése hiányában - tehetnek már a beavatkozása lehetősége előtt olyan nyilatkozatokat a perben, amely megszerzett jogait érinti. Amennyiben a bíróság nem ügyel erre, helyrehozhatatlan hátrányba hozza a felperes ügyféllel szemben teljesen indokolatlanul.

Elmondom azt is konkrétan mire gondolok és miben kérem az új szabályozás egyértelmű és kógens rendelkezését:

A Pp. 332.§ (2a) bekezdése szerint a keresetlevél benyújtásának halasztó hatálya nincs, a felperes azonban a keresetlevélben a végrehajtás felfüggesztését kérheti. Erről a kérelemről a bíróságnak a (3) bekezdés szerint a bíróságnak az iratoknak a bírósághoz való beérkezését követő nyolc napon belül kell dönten.

Az (5) bekezdés említi ezt követően az ellenérdekű ügyfélnek a beavatkozás lehetőségéről való értesítését, anélkül hogy erre határidőt szabna.

A bíróságok a záros határidő miatt mindig a végrehajtás felfüggesztéséről döntöttek előbb anélkül, hogy az ellenérdekű ügyfél bármilyen - akár a kérelemben előadott releváns tényállásra vonatkozó - cáfoló nyilatkozatát meghallgatták volna. A végrehajtás felfüggesztésével pedig az értesítést követően haladéktalanul beavatkozó ellenérdekű fél a perben szembesül azzal, hogy a jogerős közigazgatási határozatban biztosított jogait nem gyakorolhatja, és a végrehajtás felfüggesztésével kapcsolatos eljárási részben nem csak előzetes meghallgatására nem került sor, de jogorvoslati joga sincs, hiszen beavatkozóvá csak később vált.

Ilyen jogfosztásra semmilyen határidő nem adhat indokot, az új Perrendtartásban vagy a határidő meghosszabbításával

(vh. kérelemről való döntés), vagy a beavatkozás lehetőségének bejelentésére mindenképpen elsőbbséget kell adni.

Természetesen - a beavatkozás elmulasztása, az önhiba - soha sem lehet sikeres jogvédelmi eszköz.

A Legfelsőbb Bíróság 13/2010. (XI.8) számú - a beavatkozással kapcsolatos - KK véleményében foglaltak jogszabályi szinten is fenntartható megállapítások (1-4.pont), az 5. pontjában foglaltakat azonban revidiálás alá venném.

Megfontolandó az a körülmény, hogy az egyezségkötés mint olyan a közigazgatási perekben sem kizárt. Tény, hogy mindenki csak azzal a joggal rendelkezik - abból engedhet (egyezség) - amilyen neki magának van. Például egy kapcsolattartási ügyben azonban nem az alperesi hatóságnak, hanem a felperesként fellépő anyának, és a beavatkozóként résztvevő apát van kapcsolattartási joga, ezért az apa nélkül biztos nem egyezkedhet a hatóság. Álláspontom szerint perjogi lehetőségét kellene megteremteni ilyen esetekben a peres félnek és a beavatkozónak az alperesi határozatra is kiható egyezségkötésének.

3. A szakhatóság beavatkozása

Miután a Ket. rendelkezései a közigazgatási hatóság számára törvény vagy kormányrendelet előírása esetén szakhatóság igénybevételét írja elő /Ket. 44.§ (1) bek./, a határozatának törvényességi felülvizsgálata során joggal számít a szakhatóság "védelmére". Ez a védelmi igény az alperes részéről egy választható lehetőség, de a

szakhatóság beavatkozása - igény esetén részéről - kötelező.

Összefoglalva:

1. A Közigazgatási perekben is célszerű fenntartani a beavatkozás lehetőségét, vagy közvetlen valós és valószínűsített jogi érdek esetén (egyszerű beavatkozó), illetve az ellenérdekű ügyfél (önálló beavatkozó) számára.
2. Az ellenérdekű ügyfelet a beavatkozás lehetőségére, minden az ügy érdekét érintő (a határozat végrehajthatóságát) perbeli cselekményt megelőzően kell felhívni, és ilyen tárgyban a bíróság - igazolt kézbesítés után - csak a megadott határidő letelte után intézkedhet.
3. Az önálló beavatkozó perbeli jogait és kötelezettségeit szélesíteni kell, ideértve a jóhiszemű pervitel kötelezettségét, a perelhúzás tilalmát, a perbeli passzív magatartás önhibának minősülő jogkövetkezményeit, a lakcímváltozás bejelentési kötelezettségét, stb., egészen az egyezségkötési lehetőség jogának megadásáig.

III.

A képviselet

A közigazgatási perekben a törvényes, szervezeti és az ügyleti képviselet egyaránt előfordulhat.

1. A természetes személy felperes: szándéka szerint ezekben a perekben, mind az elsőfokú eljárás során, mind a fellebbezési eljárásban személyesen/törvényes képviselője útján eljárhat, illetve meghatalmazhatja a törvényben felsorolt rokonát, pertársát, ügyvédet, ügyvédi irodát a képviselőjére. Bár ezeknek a pereknek a lényege - az alapja - a jogsértésre hivatkozás, kötelező jogi képviselet sem az ügy tárgyára, sem esetleg a pertárgy értékére tekintettel sem az elsőfokú eljárásban, sem a rendes jogorvoslati eljárásban előírva nincs. Kötelező jogi képviselettel csak az egyik rendkívüli perorvoslat, a Kúria felülvizsgálati eljárásában találkozunk az eljárást kezdeményező fél részére. Mód van arra is, hogy a perbeli képviseletet a közigazgatási eljárásban képviseleti joggal rendelkező személy/szerv lássa el, erre azonban mind a meghatalmazás tárgyánál, mind a keresetlevélben utalni kell.

2. A felperesi gazdálkodó szervezet, gazdasági társaság, stb. képviseletét vagy az adott szerv jogtanácsosa, vagy szervezeti képviselője, illetve meghatalmazott ügyvédi iroda, vagy ügyvéd láthatja el. Fontos, hogy a jogtanácsos kizárólag az őt alkalmazó szervezetet képviselheti, más szerv (pertárs) nem adhat meghatalmazást a részére.

A fenti képviselők - a jogtanácsos és a szervezeti képviselő kivételével - képviseleti jogosultságukat a bíróság előtt írásbeli meghatalmazással igazolják, amely nem csak a megbízás létrejöttének tényét, tartalmát, időpontját, hanem annak korlátait is tartalmazza. A jogtanácsos jogtanácsosi igazolvánnyal, a szervezeti képviselő munkáltatói igazolvánnyal igazolja eljárási jogát.

3. Az alperesként perbevont közigazgatási szerv képviselet: Az alperesként perbevont közigazgatási szervet, illetve a szerv vezetőjét /ha ő az alperes/ a közigazgatási szerv ügyintézője képviseli külön meghatalmazás nélkül /szervezeti képviselet/, munkáltatói igazolvánnyal igazolva ügyintézői minőségét. Fenntartható az a jelenlegi képviseleti szabály is - mert logikus és célszerű -, hogy a másodfokú hatóság alperes az ügyet közvetlenül és minden részletében jól ismerő elsőfokú közigazgatási szervet bízta meg perbeli képviseletével. Ez azonban megbízáson alapuló ügyleti képviselet, melynek igazolásához meghatalmazás csatolása szükséges.

A Perrendtartásnak a Különös részben kell szabályoznia a helyi önkormányzatnak, a polgármesternek, a jegyzőnek, stb. a képviseletét, az őket ilyen minőségben érintő perekben.

Kötelező jogi képviselet esetén az alperest ügyintézője akkor képviselheti, ha jogi szakvizsgával rendelkezik. Mint már említettem, a bírósági hatáskörváltozás okából - az elsődlegesen jogszabálysértésre hivatkozással - indítható közigazgatási perekben a jogi képviselet sem az első, sem a fellebbezési eljárás során nem kötelező.

Álláspontom szerint ez az állapot nem szolgálja „a közigazgatás törvényességre szorítását”, az ésszerű, sőt záros-határidőn belül befejezendő perekben, hiszen a minden apró részletre kiterjedő felvilágosítás, magyarázás a laikus fél részére egyrészt roppant időigényes (és még dokumentálandó is), másrészt felvetheti az ellenérdekű fél részéről a perbeli egyenjogúság hiányának látszatát. Fontos lenne akár bizonyos percsoportokban (versenyjog),

akár bizonyos pertárgy érték felett a kötelező jogi képviselet előírását, akár már az elsőfokú eljárás során, de a fellebbezési eljárás során mindenképpen

Összegezve:

1. A közigazgatási hatósági ügyekben, /Általános rész/ lehetőség van a személyes eljárásra, illetve lehetséges a törvényes, szervezeti, illetve ügyleti képviseletre.
2. Az ügyleti megbízáson alapuló képviselet keletkezésének idejét, terjedelmét, korlátait a képviseleti jogosultságot igazoló írásbeli meghatalmazás tartalmazza.
3. Lehetőség van arra, hogy a közigazgatási eljárás során eljáró képviselő a meghatalmazás tartalma szerint a közigazgatási perben is képviselje az érintettet, erre azonban a meghatalmazásban és a keresetlevélben is utalni kell.
4. Javaslom a Perrendtartásban - bírósági hatáskörváltozás hiányában -, hogy egyes percsoportokban már az elsőfokú eljárás során is, de a fellebbezési eljárás során mindenképpen kötelező legyen a jogi képviselet.

VI. A közigazgatás, mint peres fél

A közigazgatás peres félként történő perben állását a jelenleg hatályos jogszabályok vizsgálatával az ezen alapuló joggyakorlat kérdéseinek elemzésével végeztem. Figyelembe vettem a korábbi tanulmányokat, amelyekből az alábbi következtetéseket vontam le:

1. a közigazgatási bírászkodás jogállami alapintézmény, amely megvalósítja a fékek és ellensúlyok rendszerét. A közigazgatási bírászkodás során hozott döntések biztosítják a hatalmi ágak egyensúlyát;

2. a közigazgatási bírászkodás hatáskörét a társadalmi igényeknek megfelelően szélesíteni kell;

3. a közigazgatási, anyagi és perjog normaszövegében a közigazgatási alapelveknek normaszöveggént is tükröződnie kell;

4. a közigazgatási bírászkodás több, mint húsz éves gyakorlata az ügyek rendkívüli differenciáltsága bizonyítja az önálló közigazgatási perjog megalkotásának szükségességét.

A közigazgatás peres félként való szereplése, jogosítványai és perbeli perben állására vonatkozóan a legáltalánosabb alapelv a közigazgatási bírászkodás céljaként fogalmazható meg. Eszerint törvényes és méltányos eljárásban humánus döntéseken keresztül biztosítja a társadalom igazságérzetének, a közjó megvalósításának és az egyéni jogvédelemnek az összhangját.

A jogszabályoknak és a jogi környezetnek megfelelően működő közigazgatás célja a társadalmi szükségletek és igények, a közjó kielégítése. Ennek megvalósítása során

konfliktusba kerülhet az érintett állampolgárok, jogi személyek egyéni érdekeivel, és működésének megfelelően elsődlegesen a közcélok megvalósítását tartja szem előtt. A jogos érdekeiben megsértett ügyfelek alkotmányos Alaptörvényben biztosított jogukkal élve fordulnak jogvédelemért a bírósághoz. A bíróságnak ezért elsősorban az egyéni jogvédelmet kell biztosítania, természetesen igyekezve a közjó figyelembe vételére, illetőleg a közigazgatás céljainak megvalósítására is. Ezért álláspontom szerint a közigazgatási bíráskodás elsődleges alapelve:

- a törvény előtti egyenlőség
- a fegyverek egyenlőségének elve.

A közigazgatási perben leggyakoribb esetben alperesként szerepel a közigazgatás, de sor kerülhet felpereskénti perben állására is, sőt arra is, hogy a közigazgatás egyes szereplői felperesi, más szereplője pedig alperesi pozícióban szerepel.

A közigazgatási szerv fogalma

A Pp.324.§ (2) és (3) bekezdése a közigazgatási szerv fogalmát, annak tevékenységi körén keresztül határozza meg rögzítve, hogy közigazgatási szervnek minősül a közigazgatási határozat meghozatalára jogosult szerv vagy személy. A törvény meghatározza a közigazgatási határozatok körét is, így a két fogalom megfelelő módon és kellő rugalmassággal is körülírja a közigazgatási szerv fogalmát, e meghatározástípus alkalmas arra, hogy a közigazgatás rendszeresen átalakuló szervezetét is lefedje, ennél bővebb fogalom meghatározásra álláspontom szerint nincs szükség.

A jogtudomány és a joggyakorlat is elfogadta a „kvázi” közigazgatási szerv fogalmát, így a közigazgatási bíráskodás részére nem jelentett különös problémát a társadalmi szervezetek, köztestületek, és egyéb atipikus szervezetek felhatalmazás alapján hozott hatósági határozataik elleni keresetek befogadása és megfelelő szintű elbírálása sem. Az elvi elhatárolás a polgári jogi jogviszony és a hatósági jogviszony között e téren kellő megoldást jelent.

A közigazgatás, mint alperes

A Ket. és a Pp. rendelkezéseinek megfelelően a közigazgatási perben alperesként a jogerős határozatot hozó szerv, vagy személy szerepel. Az ezzel kapcsolatos képviseleti kérdéseket külön tanulmány vizsgálja, ezért azzal nem foglalkozunk.

A közigazgatási perben tehát felperesi oldalon a jogos érdekeit védő ügyfél, alperesi oldalon pedig a közigazgatási szerv áll. Ebben a szituációban igen gyakori, hogy a jogi szakértelemmel nem rendelkező ügyfél áll szemben a jól felkészült és gyakorlott szakaparátussal, amely a legkevésbé sem tekinthető a fegyverek egyenlősége tekintetében problémamentes helyzetnek.

A 2003. október 1-jén kihirdetett 2003. évi LXXX. törvény a jogi segítségnyújtásról és a végrehajtására kiadott IM rendelet jelentős lépés a tekintetben, hogy a demokratikus jogérvényesítést a magyar állampolgárok részére a magyar állam biztosítsa. A törvény és végrehajtási rendelete azonban szociális indíttatású, elrendelésére a fél kérelmére a jogi segítségnyújtás

érdekében kerül sor és nyilvánvalóan a közigazgatási peres eljárást a polgári peres eljárás részeként érti és tekinti, ezért arról külön említés sehol sem történik amellett, hogy a jogi segítségnyújtásra már a közigazgatási eljárásban is sor kerülhet. A törvény rendelkezik a pártfogó ügyvéd kirendeléséről is hasonló feltételekkel, mint a jogi segítségnyújtás engedélyezéséről.

A Pp. 324.§-a (4) bekezdése szerint - amelyet a 2005. évi XVII. törvény 5.§ (1) bekezdése 2005. november 1-jétől iktatott be a Pp. szövegébe - akként rendelkezik, hogy ha az ügy bonyolultsága indokolja, az elsőfokú bíróság a tárgyalás megkezdése előtt elrendelheti, hogy az ügyben három hivatásos bíróból álló tanács járjon el. Ha a bíróság az ügy tanács elé utalásáról rendelkezett, utóbb az ügyben egyesbíró nem járhat el.

Ebben az esetben a bíró -véleményem szerint - a fegyverek egyenlőségének elve érvényesülése érdekében kötelező jogi képviseletről is rendelkezhet, amely pártfogó ügyvéd biztosításával lenne megoldható. Természetesen ha a felperes gondoskodik jogi képviseletéről, akár a keresetlevél benyújtásakor, akár a bíróság felhívására, további intézkedés nem szükséges. Az azonban elvárható és a perjog logikájából is az következik, hogy ha az ügy bonyolult, a felperes megfelelő fellépése is biztosítva legyen a perben.

Álláspontom szerint ezért megfontolandó lehetne a szabályozás olyan változtatása, hogy amennyiben az ügy bonyolultsága vagy egyéb szempontok indokoltá teszik, a bíró indítványozza pártfogó ügyvéd eljárását az ügyfél egyetértése mellett, aki szakértelmével jelentősen segíthetné a bíróságot a pertartam idejének lerövidítésében. Természetes amennyiben az ügyfél nem kívánja igénybe venni a pártfogó ügyvéd közreműködését,

személyiségi jogai teljes tiszteletben tartása mellett, nem kötelezhető annak igénybevitelére és amennyiben a per elvesztésére kerül sor a per költségeinek viselésére is az általános szabályok szerint kötelezhető, megakadályozva így a felesleges és felelőtlen pereskedés lehetőségét.

Változás az alperes személyében a közigazgatási perben

A közigazgatási szerv feladatát és hatáskörét a Ket. 19.§ (10) bekezdése szerint jogszabály állapítja meg. Az elmúlt évtizedek tanúsága szerint a közigazgatás átfogó átszervezésére és egyes részterületek szervezetének átalakítására rendszeresen sor kerül, amely az illetékességi és hatásköri szabályok megváltoztatásával jár. Álláspontom szerint a közigazgatási szerv megszűnése, átalakulása, hatáskörének változása miatt a per félbeszakadására nem kerülhet sor, tekintettel arra, hogy rendelkező jogszabálynak a közigazgatási szerv megszűnése esetére is rendelkezéseket kell tartalmazni az ügyek folyamatosságának biztosítására, és a hatáskör ellátására. A hatáskör módosítása esetén pedig hasonlóképpen ex lege kerül sor a jogutódlás megállapítására, így a bíróságnak végzéssel csupán a jogutódlás beállításáról kell a feleket tájékoztatnia, amelyre sor kerülhet tárgyaláson kihirdetett végzéssel is. Erről a tényről tehát, hogy a közigazgatási szerv változása, vagy a közigazgatási szerv mint alperes esetén a jogutódlás milyen intézkedéseket von maga után a jogi szabályozás kiegészítésére volna szükség, tekintettel arra, hogy a gyakorlat oldaláról rendszeresen felmerülő kérdéskör egységes szabályozása segítené a bírósági jogalkalmazást.

Szakhatóság közreműködése a közigazgatási perben

A Ket. 44.§-a értelmében ha törvény vagy kormányrendelet előírja a hatáskörrel rendelkező közigazgatási szervnek szakkérdésben szakhatóságot kell megkeresnie. A szakhatóság állásfoglalásának figyelembe vétele a közigazgatási szerv részéről kötelező. Számtalan esetben a szakhatósági állásfoglalás az ügy érdemét érinti, arra döntően kihat, ezért az érdemi határozat felülvizsgálatára irányuló keresetlevél a szakhatósági állásfoglalás felülvizsgálatára irányul. A perben az érdemi határozatot hozó szerv alperesként a szakhatósági állásfoglalást kell védje.

A Pp.64.§ (1) bekezdése szerint az az alperes, aki ellen olyan jog iránt indítanak pert, amelyet ő harmadik személy nevében gyakorol, ezt a harmadik személyt perbe hívhatja.

A szakhatósági közreműködéssel meghozott közigazgatási határozat gyakorlatilag olyan álláspontot képvisel, illetőleg olyan kötelezettséget ír elő, vagy jogot biztosít, amelyet a szakhatóság szakkérdésben kifejtett álláspontja rögzít. Így tehát lényegébe véve olyan jogot érvényesít, amelyet a társhatóság hatáskörébe tartozó kérdésben nem a közigazgatási határozatot hozó, hanem a közreműködő társhatóság hozott. Ennek megfelelően a közigazgatási perben a perbe hívásnak azt a módját kell alkalmazni, amikor az alperes kérésére a bíróság a szakhatóságot perbe hívja és ez ellen a bírósági döntés ellen a Pp.65.§-ában megjelölt fellebbezés biztosítására nincs szükség.

Mediáció a közigazgatási perben

Az elmúlt évek során egyre nagyobb számban fordulnak elő olyan közigazgatási perek, amelyben nagyszámú érdekelt vesz részt, akár a konkrét perben, akár érintőlegesen, mint akikre a per kimenetele jogaik gyakorlása érvényesítésére perben állások nélkül is kihat. Nagy jelentőségű környezetvédelmi ügyekben, versenyügyekben, fogyasztóvédelmi ügyekben, azokban az esetekben, amikor ezt a jogszabály lehetővé teszi a közigazgatási eljárásban kellene sor kerüljön a hatósági közvetítő szereplésére, amely azonban az esetek jelentős részében elmarad. Abban az esetben ha a bíróság észleli, hogy a per kimenetele jelentős társadalmi érdekeket érint, társadalmi konfliktusok forrása lehet, elrendelhetné a hatósági közvetítők kötelező részvételét határidő kitűzésével. Ez az eljárás jelentősen segíthetné a bíróságot a perben megjelenő konfliktus kölcsönös előnyöket jelentő feloldásában. Tekintettel arra, hogy a hatósági közvetítő tevékenysége az érintettek előtt ismert és elérhető, az nem jelentené azt a perben résztvevők számára, hogy a bíróság előtt folyó eljárás húzódik el, de ugyanakkor jelentősen segíthetné az ítélet társadalmi megalapozottságát és az önkéntes jogkövetést. Ennek az elképzelésnek a megvalósításához nem csak a XX. fejezet rendelkezéseinek módosítására volna szükség, hanem a hatósági közvetítésről szóló 2002. évi LV. törvény a hatósági közvetítésről, és a végrehajtásaként kiadott 20/2012.(XI.23.)OBH utasítás módosítására is sor kell kerüljön az Európai Unió mediációval kapcsolatos irányelvének figyelembe vételével.

*A közigazgatási szerv határozatának per során történő
megváltoztatása*

A Ket. 114.§ b) pontja értelmében a korábbi rendszert megváltoztatva, - amikor is az alperesként eljáró közigazgatási szerv ha észlelte a per során, - hogy határozata jogszabálysértő, vagy a tényállás egyes elemeit a tárgyaláson a per folyamán tisztázták, határozatát megváltoztathatta. A Ket. 2010. évi a 114.§ b) pontjának módosítását követően a közigazgatási szervként eljáró alperes az érdemi védekezés előterjesztéséig változtathatja meg, vagy módosíthatja a határozatát.

Ez a módosítás nem segíti elő a per minél gyorsabb és eredményesebb befejezését tekintettel arra, hogy az alperes az érdemi védekezés előterjesztése után hiába észleli, hogy határozata nem felel meg a jogszabályoknak vagy a tényállás új elemét ismerte meg, nem korrigálhatja azt, hanem az esetek nagy részében a kasszációs jogkör gyakorló bíróság hatályon kívül helyezése után az alperesi és a közigazgatási eljárás előről indul, holott ez a korábban hatályos rendelkezések alapján egy közigazgatási aktussal eredményesen befejezhető lett volna. Hátrányos a felperesre vonatkozóan is, aki a jogszabályoknak megfelelő döntéshez csak megismételt eljárásban, hosszabb idő eltelte után jut hozzá, a bíróság pedig feleslegesen jár el, az ítélet rendeli el az új eljárást, ahelyett, hogy az alperes a felismert hibát a közigazgatási perben korrigálhatná. Ennek a módosításnak szükségtelen voltát a gyakorlat bizonyítja, ezért az eredeti rendelkezés a tárgyalás bekezdéséig történő határozat módosítás volna célszerű. Ez felelne meg a gyors és egyszerű költségkímélő eljárás elvének.

A Ket. fellebbezési rendszere egészen más szemléletű, mint a bírósági felülvizsgálat, a Ket. rendelkezései szerint a fellebbezésre tekintet nélkül a másodfokú közigazgatási szerv az ügyet teljes körűen felülvizsgálja. Az ügyfél nincs rákényszerítve arra, hogy pontosan megjelölje az általa sérelmesnek vélt jogszabály értelmezést, vagy a tényállás felderítetlen pontjait, tekintettel arra, hogy bízhat abban, hogy a közigazgatási szerv a fellebbezési eljárásban mintegy megismétli az elsőfokú eljárást, s így korrigálásra kerülhet annak hibája. A fellebbezési eljárás során tehát az eljáró hatóság nem kap pontos megjelölést arra vonatkozóan, hogy az ügyfél érdekséreleme milyen szituáció miatt, milyen jogszabályra hivatkozással áll fenn.

A bírósági felülvizsgálat során a kereseti kérelemhez kötöttség, valamint az az igény, hogy a keresetlevélben pontosan meg kell jelölni a jogszabálysértést, illetőleg azt, hogy a keresetét a felperes mire alapozza, olyan új szempontokat tárhat fel az alperes előtt, amelyeket korábban nem vizsgált, nem tekintett, ezért indokolt az alperes számára a határozat megváltoztatásának vagy módosításának lehetőségét a tárgylás berekesztéséig biztosítani.

Kiemelt ügyekkel kapcsolatos eljárási rend

A fent említett nagy számú érdekeltet érintő ügyekben, amelyek az állampolgárok jelentős részének jogos érdekét befolyásolják, kiemelt kategóriájú ügynek minősülnek. Felperesi oldalon is nagy számban kérnek jogvédelmet, ugyanakkor az ügyek bonyolultsága a jogerős határozatot hozó alperesen kívül jelentős számú szakhatóság részvételével is jár. Ezek az ügyek a társadalom széles körének érdeklődését váltják ki. A

bírósági eljárást nagy figyelem övezi, ugyanakkor ezek az ügyek nem bírnak semmiféle más eljárási szabályokkal, mint a legegyszerűbb két szereplős ügy. Ezért feltétlenül szükségesnek tartom az ezzel kapcsolatos szabályozás bevezetését a fent említettek (kötelező jogi képviselő, hatósági közvetítő, eltérő határidők stb.) figyelembevételével.

Az önkormányzati jogok bírósági védelme

Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX.5.§ (1) bekezdése szerint a helyi önkormányzatok által ellátott és az Alaptörvény 32.cikk (1) bekezdésében rögzített feladatok és hatáskörök jogszerű gyakorlása alkotmánybírósági és bírósági védelemben részesül.

A jelenlegi jogi szabályozás erős egyensúlytalansági helyzetet teremtett. A fent idézett helyi önkormányzatokról szóló törvény széles körű jogosultságot biztosított az önkormányzatok ellenőrzését, határozatainak felülvizsgálatát illetően a kormányzati szerveknek, ugyanakkor erős szankciókat biztosítva az önkormányzatok működésének ellenőrzése során. Sikeresen megindult az önkormányzati rendeletek a Kúria által történő felülvizsgálata, illetőleg sor került a normaalkotó tevékenység elmulasztása esetén is kúriai eljárásra. Ugyanakkor az önkormányzati működés, amelynek során határozatok születnek a képviselő testület működéséről, a képviselő testület döntéshozatalának módjáról, zárt ülés elrendeléséről, több olyan mozzanatról, amelyek döntően meghatározzák az önkormányzat tevékenységének törvényességét és ezen keresztül alkotmányosságát is.

A polgármesternek a képviselő testület működtetésével kapcsolatos döntései ellen biztosított bírósági felülvizsgálat lehetőséget nyújtana az önkormányzatok képviselő testületeinek alkotmányos működésére, megakadályozhatná hatékony működésének lehetetlenné tételét.

Ezt az eljárástípust meg kell különböztetni az önkormányzat tisztségviselőinek bíróság előtt folyó ügyeitől. Ezek kifejezetten a képviselő testület működtetésével kapcsolatos döntések, határozatok és adott esetben intézkedések bírósági védelmét jelenthetnék.

Összegzés:

A témakörben történő vizsgálódás megerősítette meggyőződésemet, hogy az önálló közigazgatási perjog megalkotására a közigazgatási bíráskodás továbbfejlesztése érdekében szükség van. A szabályozás során a közigazgatás perben állásával kapcsolatos felvetett kérdések további részletezése szükséges.

Véleményem szerint segítene a bírósági gyakorlaton ha egyelőre a Pp. XX. fejezete tartalmazná a felvetett szabályozási kérdések megoldását.

VII. A keresetindítás és keresetváltoztatás szabályai

I. A keresetlevél tartalma

A keresetindítás szabályai és joggyakorlata keretében mindenekelőtt figyelemmel kell lenni a hatályos Pp. 324. § (1) bekezdésének - „jogalkotásilag” elegáns, de az eljárásjogban nem túl szerencsés - azon rendelkezésére, hogy a Pp.. általános rendelkezéseit a közigazgatási perekben a XX. fejezetben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni. A közigazgatási per keresetlevelére is irányadók tehát az általános beadványi szabályok (Pp. 93. - 94. §-a, illetőleg a Pp. Második részének VIII. - Keresetindítás cím alatti - fejezete rendelkezései). A beadványokra vonatkozó szabályok úgy vélem, hogy maradéktalanul alkalmazhatók a közigazgatási per keresetlevelére is, ugyanakkor - amennyiben a jogalkotó a jelenlegi megoldást választaná, azaz a közigazgatási per szabályait nem külön kódexben, hanem a Pp-ben szabályozná - az általános keresetindítási szabályok adaptálhatóságát felül kellene vizsgálni, és kifejezetten ki kellene zárni néhány általános szabály alkalmazását.

A közigazgatási perben a keresetlevél tartalmát - ahogy a 330. § (1) bekezdése is utal rá - a Pp. 121. § (1) bekezdésében írt általános tartalommal együttesen kell értelmezni. (Megjegyzendő, hogy a Pp. 330. § (1) bekezdése utal a 121. § (1) bekezdés f) pontjára - mint amely nem irányadó a közigazgatási perre -, ugyanakkor ez az f) pont 2009-től nem is hatályos.) A 121. § (1) bekezdés a) -e) pont szerinti tartalmi elemek vonatkoztathatók a közigazgatási perre is, egyedül a c) pont hagy kívánni valót maga után: ez inkább csak áthallással

transzformálható a közigazgatási perben, ti. az érvényesíteni kívánt jog és az annak alapjául szolgáló tények és azok bizonyítékai előadása helyett szerencsésebb lenne azt előírni, hogy a keresetlevélnek az állított jogszabálysértést (megalapozatlanságot), valamint annak indokait és bizonyítékait kell tartalmaznia.⁴³

A 330. § (1) bekezdésének speciális rendelkezéseinek szükségességét, célszerűségét sem igazolta vissza szerintem a bírósági gyakorlat. Az nyilvánvalóan helyes, hogy a felülvizsgálni kért közigazgatási határozat számát (Pp. 330. § (1) bekezdés a) pont) tartalmaznia kell a keresetlevélnek, ugyanakkor fölöslegesnek tűnik, hogy a határozathozatalról való tudomásszerzés módját és idejét (b) pont) a keresetlevélben feltüntessék, mindez ugyanis kitűnik a közigazgatási iratokból, és a bíróságnak nyilvánvalóan ellenőriznie kell a közigazgatási iratok alapján ennek helytálló voltát. A c) pont esetében az szokott visszás lenni, hogy a jogi képviselő - néha tévesen - utal a közigazgatási eljárásban adott, a per vitelére is vonatkozó meghatalmazásra.⁴⁴ Mivel konkrét utalást a keresetlevelek e tekintetben szinte egyáltalán nem tartalmaznak - pl, hogy fellebbezésemhez csatoltam a per vitelére is vonatkozó meghatalmazást - , a jogi

43 Az Alaptörvény 25. § (2) bekezdés d) pontja értelmében ugyanis a közigazgatási határozatok törvényességéről dönt a bíróság: nem a Pp. 330. § (2) bekezdésében kellene utalni arra, hogy jogszabálysértésre kell hivatkozni a keresetlevélben (ez a bekezdés ugyanis a benyújtás módjáról és a közigazgatási szerv általi kapcsolódó intézkedésekről szól).

44 Ez akkor szokott előfordulni, ha egyáltalán nem is volt a perre szóló meghatalmazás, azonban a jogi képviselő úgy emlékszik, vagy ezt állítja, illetőleg ha a perre szóló meghatalmazás a képviselő által vélt tartalomtól eltérően valójában nem tűnik ki közigazgatási eljárásbeli meghatalmazásból.

képviselő bejelentése azzal jár, hogy a bíróság a gyakran terjedelmes megküldött közigazgatási iratcsomót „túrja” az állított - néha valójában fel sem lelhető - meghatalmazás fellelése végett.

A keresetlevél tartalmi elemeinél az is megfontolandó - figyelemmel arra, hogy a perek többségében a felperes meg sem jelenik, hanem jogi képviselő képviseli, illetőleg, hogy az alapeset a per tárgyaláson kívül való elbírálása a Pp. szerint - a Pp. 141. § (1) bekezdésében írt, a fél meghallgatása során feltárandó adatok közlési kötelezettségének előírása a keresetlevélben. Mindezekre ugyan a bíróság ügydöntő határozata végrehajtásához nem lesz szükség - hiszen ha beszélhetünk „végrehajtásról” e tekintetben, akkor az az a közigazgatási szervre tartozik - ugyanakkor hagyományos végrehajtási értelemben vett, az alperest illető perköltség, valamint az államnak járó illeték behajtása végett szükség lehet a felperes említett adataira.

Megemlítendő az is, hogy a pertárgy érték megjelölését a bírói gyakorlat a közigazgatási perekben nem követeli meg (holott a Pp. 26. §-nak ezt előíró szabálya alól tulajdonképpen a XX. fejezet nem tesz kivételt). Belátható az is, hogy a pertárgy értékére vonatkozó Pp-beli szabályok - 24. § (1) bekezdés - értelmezhetetlenek a közigazgatási perben. A bíróság a gyakorlatban az Itv. rendelkezéseit alkalmazza, az illetékalapot a perértékkel azonosítva, holott a Pp. ilyen utaló szabályt nem tartalmaz. (Ugyanakkor a 4/2008. PJE döntés kötelező jellege folytán e gyakorlat jogszerű.)

További kérdésként merülhet fel, hogy lehetősége van-e a felperesnek több - önálló - határozatot támadni ugyanazon

keresettel. Úgy vélem, ha különböző alperesekről van szó.
⁴⁵ Ki van zárva ugyanis a Pp. 51. § a) c) pontjai egyike sem tenné ezt lehetővé. Érdekesebb a kérdés, ha ugyanazon közigazgatási szerv több önálló határozatát támadja egy keresetlevélben a felperes, úgy tűnik, hogy ez a Pp. 51. § c) pontja alapján akkor eltűrhető, ha hasonló ténybeli vagy jogi alapúak a határozatok.⁴⁶ (A Kúria 8/2010. KK véleménye alapján a válasz: igen.) Az nem lehet kérdéses - ahogy pl. a kisajátítási eljárásban történni szokott - , hogy a reájuk vonatkozó ugyanazon határozat felülvizsgálatát több felperes is kérheti egy keresetben. Az egyértelműség kedvéért én azonban beiktatnám azt a szabályt, hogy a közigazgatási perben több érdemi határozat csak akkor támadható egy keresettel, ha a határozatokat az alperes ugyanazon közigazgatási eljárásban hozta: Egyébként minden önálló közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát külön-külön keresettel kell kérnie a felperesnek.

A Pp. 121. § (2) (3) és (5) bekezdése egyértelműen alkalmazható a közigazgatási perben, míg a (4) bekezdés - mely a 121. § f) pontját váltotta fel 2009-től kezdődően - valójában nem alkalmazandó.

A jogi személy vállalkozások egymás közötti jogvitáit szabályozó 121/A. § alkalmazása keresetindítás körében nyilvánvalóan nem merülhet fel közigazgatási perben, ennek alkalmazását kifejezetten ki kellene zárni. Ugyanez a helyzet a tipikusan polgári jogi keresettípusokra vonatkozó 122. és 123. §-al is.

⁴⁵Ad absurdum egy időben kap egy építési és egy adóhatósági határozatot a felperes, melyek felülvizsgálatát - mindkét közigazgatási szervet perbe állítva egy keresetben kéri.

⁴⁶Pl. több közel egy időben azonos szerv által hozott közigazgatási bírságotlasi határozat felülvizsgálatát kéri a felperes.

Mindennek kapcsán felmerült a gyakorlatban - látva az akár jogi képviselők által is benyújtott néha zagyva és terjedős kereseteket - hogy nem volna-e célszerűbb kötelező vagy legalább választható módon (de nem elektronikus) blankettát előírni a keresetlevél benyújtására. (Esetleg illetékkedvezményt is nyújtva e forma választása esetén.) Ebben az esetben blanketta egyszerű és célszerű rovataiból adódna a feltehetőleg szabályszerű kitöltés. Mindezzel a munkacsoportnak mégsem érdemes foglalkoznia, mivel a Pp. 394/C. §-a 2014. július 1. napjától a polgári perekben (ide értendők a közigazgatási perek is) bizonyos esetekre - vállalkozások, jogi képviselők- kötelező elektronikus kapcsolattartást ír elő, illetőleg lehetővé teszi azt a mindezeken túli feleknek is.⁴⁷

Szabadjon ugyanakkor - az elektronikus kommunikációhoz kapcsolódva - felhívni a figyelmet arra a bírói igényre, hogy az elektronikus keresetlevél formanyomtatvány mintájának kidolgozásánál nemcsak az adatokra (azok egyszerű átvételére), érdemes figyelmet fordítani, hanem a tényleges tartalmi elemekre is, megelőzve a keresetlevél hiánypótlásra való visszaadását.⁴⁸

⁴⁷Más kérdés, hogy felkészül-e az igazságszolgáltatás minderre, és - ahogy már megtörtént - nem halasztódik-e el a hatálybalépése az említett rendelkezéseknek. Jelenleg a nyomtatványtárban - holott a projekt megvalósításakor e tekintetben is történtek kidolgozási lépések - a bírósági honlap „E-bíróság” menüpontjában csak hagyományos polgári jogi keresetlevél formanyomtatvány lelhető fel. Természetesen ezt esetlegesen közigazgatási perben is fel lehet használni, hiszen - hét oldalon - csupán csak alapvető, a bírósági lajstromrendszerbe átvehető adatokat tartalmaz, a kereset érdemi része külön csatolandó.

⁴⁸Mely jogintézményt én személy szerint ellenzek: a keresetlevél idézés kibocsátása nélkül való elutasítása is szerencsétlen és hosszadalmas megfogalmazás, sokkal egyszerűbb és világosabb volna a „keresetlevél visszautasítása” kifejezés használata, mely

II. Hol nyújtsa be a felperes a keresetlevelet?

Az elméletben örök vita: a közigazgatási szervnél vagy a bíróságnál kelljen-e a félnek a keresetlevelet benyújtania. (Avagy mindkettőt engedjük meg.) Nyilván mindkét megoldásnak van előnye és hátránya is.

Ha a közigazgatási szervnél kell benyújtani a keresetet, akkor az már a teljes iratanyaggal együtt terjesztheti be a bírósághoz azt: nincs szükség a keresetlevél megküldésére és nyilatkozattételi, illetőleg iratmegküldési felhívásra. Lehetősége van a keresetlevél alapján még a közigazgatási szervnek arra is, hogy módosítsa vagy visszavonja a határozatát - élve a Ket. 114. § (1) bekezdésében írt lehetőséggel - még az érdemi perbe bocsátkozás előtt.

Ellenkező nézőpontból: Úgy tűnik, hogy a bírósághoz benyújtott kereset biztos elbírálásában jobban bíznak az ügyfelek (ezért fordul elő, hogy nemcsak a közigazgatási szervnél hanem egyidejűleg a bíróságnál is benyújtják a keresetlevelet). Emellett a bíróság mindvégig ellenőrzése alatt tarthatja az ügyet. /A 2005. október 31-ig hatályos szabályok szerint lehetősége volt a bíróságnak arra is, hogy maga határozza meg a közigazgatási szerv számára a nyilatkozattételi, illetve iratmegküldési határidőt./ Végül nem utolsó szempont, hogy a polgári perekben általános szabályokhoz igazodjunk, ha az eljárást a Pp. szabályozza: azaz a keresetlevelet a bíróságnál kelljen benyújtani.

A keresetlevél benyújtása körében - mérlegelve az érveket, ellenérveket és a gyakorlatban tapasztalható

automatikusan maga után vonná, hogy a meghatározott esetekben a kellő időben ismételten benyújtott keresetlevél hatályai fennmaradnak.

visszásságokat - én amellet tesztem le a voksot, hogy a korábban és jelenleg is fennálló kettősség a keresetlevél benyújtása körében szűnjön meg: a keresetlevelet a bíróságnál kelljen benyújtani, s a nyilatkozattételre és az iratok megküldésére a határidőt a bíróság szabja meg, és e határidő ne lehessen több 30 napnál .(A gyakorlatban nyilván ennél rövidebb időt szab a bíróság az ügyek többségében).

A jelenlegi kettős helyzetet - tudniillik, hogy a Pp. 331. § (1) bekezdése megengedi a keresetlevélnek a bírósághoz való benyújtását is - én nem tartanám fenn. Ez tulajdonképpen egy méltányossági szabály (az adott jogszabályhely hangsúlyozza is, hogy a törvény rendelkezése ellenére nyújtja be a fél a keresetlevelet a bírósághoz), és a bíróságnak a keresetlevél továbbításán túl az ügyben nincs tennivalója.⁴⁹

III. A keresetlevél benyújtásához kapcsolódó kérdések

A gyakorlatban az lehet kérdéses, hogy egyszerű kíséző irattal, a Pp. adott szakaszára utalással történjen meg a keresetlevél megküldése a közigazgatási szervnek, vagy a bíróság végzéssel rendelkezzen a keresetlevél megküldéséről. Én ezt az utóbbi megoldást tartom helyesnek azzal, hogy az eljárási szabályok szerint a végzésről a felperes is értesüljön (hiszen így szerez tudomást az adott bírósági cselekményről, keresetlevele kezeléséről).

49A határidők tekintetében a „haladéktalanul „ előírás alkalmazásával sem értek egyet: fogalmi meghatározás hiányában sokkal célszerűbb lenne pontos napot meghatározni, azaz pl. 3 munkanapon belül vagy 5 munkanapon belül előírni a továbbítási kötelezettséget.

A Bűsz. jelenlegi előírása (39. § (2) bekezdés i) pontja) szerint az eljárást ügyvitelileg befejezi a bírósághoz tévesen benyújtott keresetlevél megküldése a közigazgatási szervnek. Mindez - a gyakorlatban is - azt eredményezte, hogy a befejezett ügy folytán a bíróság a hozzá benyújtott kereset sorsával a továbbiakban nem foglalkozott, és nem kísérelte figyelemmel, hogy a közigazgatási szerv miként kezeli a hozzá megküldött keresetlevelet. Ugyanakkor a Pp. 330. § (2) bekezdésében írt, a közigazgatási szervre irányadó felterjesztési határidők - akár a Pp. 330. § (2) bekezdése, akár a Pp. 331. § (1) bekezdése szerinti esetben - esetenként nem voltak betartva a közigazgatási szerv által, sőt időnként súlyos késedelmek voltak tapasztalhatók. (A vadászati, agrártámogatási, mezőgazdasági ügyeket tudom e körben saját tapasztalatomból említeni).

Nyilván a jogalkotó is észlelte mindezt, hiszen 2009-től beiktatta a Pp. 331. § (2) bekezdését.⁵⁰

A Pp. 331. § (2) bekezdéséből az tűnik ki, hogy csak a fél kérelme - a keresetlevél benyújtásának igazolása - esetén van lehetősége a bíróságnak a mulasztó közigazgatási szervet pénzbírsággal sújtani (ez is csupán lehetőség). A gyakorlatban felmerült, el nem döntött kérdés, hogy a 331. § (2) bekezdésében írt procedúra - a fél igazolása -

⁵⁰E szakaszban azt a kitételt, hogy a keresetlevelet határidőben benyújtottnak kell tekinteni, ha a fél igazolja, hogy azt az elsőfokú határozatot hozó szervnél határidőben benyújtotta szükségtelennek tartom, hiszen a bíróság a keresetlevél határidőben való benyújtásáról majd akkor dönt, amikor az ügy iratai megérkeznek, és a keresetlevelet megvizsgálja. Arról nem is beszélve, hogy a határozat közlését - melytől számítódik a kereset indítási határidő - a felperes nem tudja igazolni, mert (a postai kézbesítést feltételezve) a vétívvel nyilván a közigazgatási szerv rendelkezik.

nélkül is a 330. § (2) bekezdésében írt határidők elmulasztása okot adhat-e a pénzbírság kiszabására a közigazgatási szervvel szemben. Én ennek a Pp. 8. § (4) vagy (5) bekezdése alkalmazása mellett nem látom akadályát, hiszen a Pp. tartalmazza az alperesi nyilatkozatra, valamint az iratok megküldésére vonatkozó határidőket. Úgy gondolom tehát, hogy a nyilatkozattételi és iratmegküldési kötelezettség késedelme a per befejezését késleltető indokolatlan alperesi mulasztás.

E körben vetődik fel, hogy a 30 napos a Pp. 330. § (2) bekezdésében írt keresetindítási határidőre, illetőleg alperesi nyilatkozattételi és iratmegküldési határidőre alkalmazhatók-e a Pp-nek a 104/A. §-ban írt, a törvénykezési szünetre vonatkozó speciális szabályok. Szemben a Kúriának az 1/2010. KK véleményében kifejtett állásponttal - megjegyezve, hogy annak meghozatalakor még a keresetindítási határidőt a Ket. tartalmazta -, én elvi okokból úgy vélem, hogy a 30 napos keresetindítási határidő ma már egyértelműen Pp.-beli eljárásjogi határidő: következésképpen a válaszom igenlő. (Amennyiben a jogalkotó mást akart, akkor a keresetindítási határidőnek a Ket.-ből való kivételével egyidejűleg a Pp. 104/A. §-ban kellett volna zárnia a törvénykezési szünet speciális határidő számításai szabályainak alkalmazását az adott esetre.)

Úgy gondolom, hogy a Pp. 330. § (2) bekezdésében írt keresetindítási határidőtől, illetőleg iratfelterjesztési időktől - mert az adott jogszabályhely nem utal az eltérés lehetőségére - sem lehetne más törvénnyel eltérni. Ezzel szemben azt látjuk, hogy pl. az Inyvtv. 59. § (1) bekezdése nemcsak a végrehajtás felfüggesztésére irányuló kérelmet tartalmazó kereset esetére, hanem globálisan 8 napos

határidőt szab a másodfokú földhivatalnak a keresetlevél felterjesztésére. Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 2010. július 28-tól hatályos 53/C. § (2) bekezdése az építési (építésfelügyeleti) ügyben a Pp.-t negligálva 15 napos határidőt szab a keresetlevél benyújtására, holott az építésügy egészében a Ket. hatálya alá tartozó eljárás. (A közbeszerzési eljárásban van még hasonló szabály, de ott az eltérést a jogorvoslatok körében a Ket. 14. §- a megengedi.) ⁵¹

Kúriai vélemény (14/2010. KK) van arról, hogy a keresetlevelet elkésztés okán idézés kibocsátása nélkül el kell utasítani, ha a fél a keresetlevelet a másodfokú hatósághoz nyújtja be, és az az elsőfokú hatósághoz 30 napon túl érkezik. ⁵²

Nem látom értelmét a Pp. 330. § (4) bekezdésében írt hatósági szerződésben foglalt kötelezettség megszegése miatt végrehajtást elrendelő végzés tekintetében a kereset indítási határidő kezdetét szabályozó speciális előírásnak. Nézetem szerint mindez következik e végzés tekintetében is a Pp. 330. § (2) bekezdéséből. Szabadjon ugyanakkor rámutatni arra a furcsaságra, hogy a Pp. Ezt a speciális végzést a 324. § (2) bekezdés a) pontjában

51A gyakorlatban is volt arra példa, hogy a felperes (képviselője) építési ügyben arra hivatkozott: holott az építésügyi hatóság határozata 15 napos határidőt tartalmazta a jogorvoslati tájékoztatásban, mégis álláspontja szerint a Pp. általános szabálya alkalmazandó, és emiatt 15 napon túl benyújtott keresetlevél nem késett el.

52El tudom fogadni a KK véleményében írt álláspontot: más kérdés, hogy egy ügghöz kapcsolódóan benyújtott igazolási kérelem - a Pp. előírása szerint méltányosan elbírálva - nem foghat-e helyt az adott esetben.

határozatként kezeli, melyből az is adódik, hogy e végzés - szemben a közigazgatás egyéb végzéseitől - felülvizsgálata a bíróságnál keresetlevéllel, nem pedig kérelemmel kezdeményezhető.

A Pp. XX. fejezete Keresetindítás cím alatti 330. § (6) - 2009-től hatályos - bekezdése praktikus és helyeselhető szabály, és a gyakorlatban nem merült fel probléma a (3) bekezdés alkalmazása során sem. A Pp. 330. § (5) bekezdéséből következik, hogy a keresetlevél benyújtására megállapított határidő eljárásjogi határidő, szükségtelen tehát e körben a 4/2003. PJE. jogegységi határozatban foglaltak alkalmazása.

Az elkésett keresetlevél „elutasítása” a gyakorlatban soha nem merült fel a közigazgatási szerveknél.

/Megemlítem azt a keresetindítás tárgykörébe nem szorosan tartozó kérdést, hogy meddig lehet benyújtani a keresetlevelet akkor, ha a közigazgatási határozat a bíróság út igénybevételére vonatkozó tájékoztatást egyáltalán nem vagy hiányosan tartalmazta, megjegyezve, hogy a '90-es években volt ez inkább probléma, ma már nem nagyon merül fel. Az a gyakorlat alakult ki ebben a körben, hogy a keresetindítási határidő lejártától számított az igazolási kérelem benyújtására előírt objektív határidőben benyújtott keresetlevél és igazolási kérelem esetén van csak lehetőség az igazolási kérelemnek helyt adó döntésre, és a keresetlevél el nem késett voltának elismerésére./

IV. A keresetlevél megvizsgálása, a perindítás jogi hatályai beállta, azok fenntartása

A keresetlevél megvizsgálására a XX. Fejezet szabályozást nem tartalmaz, mert 124. § értelemszerűen alkalmazandó. (A Pp. 124. § (2) bekezdésének c) pontja -az

illetékfeljegyzési jog folytán - nyilvánvalóan nem jön szóba keresetlevél elutasítási okként.) A keresetlevél elutasítása során a Pp. 130. §-nak alkalmazandó szabályait pontosítja a 332/A. §-a.

A gyakorlatban a Pp. 130. § (1) bekezdés a) pontjának alkalmazása valószínűleg soha nem merült fel közigazgatási perben és a d) pont alkalmazása - amikor a fél elfelejti, hogy a pere már folyamatban van, vagy jogerős ítélet ellenére erőlteti újból és újból az ismételt felülbírálatot - úgyszintén ritka eset, csakúgy mint az e) pont szerinti perbeli jogképeség hiánya. A Pp. 332. § a) pontjában írt keresetlevél elutasítási ok valójában a Pp. 130. § (1) bekezdés b) pontját adaptálja a közigazgatási perre, míg a 332./A. § b) pontja, 130. § (1) bekezdés c) pontjának a közigazgatási perre irányadó megfelelője. Az általam ismert gyakorlatban a Pp. 130. § b) vagy c) pontjára is szokásos utalni a 332/A. § a) illetőleg b) pontja, mint keresetlevél idézés kibocsátása nélküli elutasítási ok hivatkozása mellett.

A Pp. 130. § (1) bekezdésében foglalt előírás - ti. hogy a felperes követelése idő előtti vagy bírói úton nem érvényesíthető - úgy vélem, hogy közigazgatási perben nem kerülhet alkalmazásra.

Alkalmazandó ugyanakkor a keresetlevél beadásához fűződő jogi hatályok fenntartására vonatkozó 132. § (1) bekezdés, azonban e szakaszban a globális utalás a 130. § valamennyi esetkörére még hagyományos polgári perre is pontatlannak tűnik. A közigazgatási perekben a keresetlevél beadásához fűződő jogi hatályok fennmaradása a Pp. 130. § (1) bekezdés g) i) és j) pontja szerinti esetekben képzelhető el. Egyöntetűnek vélem a gyakorlatot a tekintetben, hogy ha keresetindítási határidő elmulasztása miatt kerül sor a közigazgatási perben a keresetlevél idézés kibocsátása

nélküli elutasítására, a keresetlevél beadásához fűződő jogi hatályok fennmaradása nem kerülhet szóba (holott a jogi képviselők próbálkoznak ezzel ellentétes értelmezéssel).

Mindazonáltal a keresetlevél idézés kibocsátása nélküli elutasításának szabályozása a közigazgatási perben az előzőekből láthatóan hogy kívánivalót maga után. (Egyrészt ki kell zárni a Pp. 130. § (1) bekezdésének nem alkalmazható pontjait, másrészt a 132. § (1) bekezdése helyett külön szabály szükségeltetne arra, hogy mely esetekben maradnak fenn - a keresetlevél ismételt benyújtása esetén - a keresetlevél beadásához fűződő jogi hatályok.

A perindítás hatályai beállta körében a Pp. 332/C. §-a a Pp. 128. §-ban foglalt általános szabályokhoz képest tartalmaz speciális előírást. (Ti. az a helyzet, hogy ha a keresetlevelet a közigazgatási szervnél nyújtják be, az előbb szerez tudomást - a leendő - perről, mint a bíróság, ha pedig a bírósághoz benyújtott keresetlevelet a bíróság csak továbbítja a közigazgatási szervnek, ezt szintén nem célszerű a perindítás hatályainak beálltát indukáló közlésnek tekinteni). A rendelkezést nem tartom szerencsés szabálynak, egyrészt a 332. § valamennyi bekezdésére utalás nem pontos, másrészt kifejezett értesítésről sem beszélhetünk. (Valójában az adott intézkedés, végzés megküldése történik a közigazgatási hatóság részére.) A gyakorlatban a keresetlevél alapján teendő intézkedések nem különülnek el a tárgyalás kitűzésétől (tehát ha intézkedést tesz a bíróság, egyidejűleg már a tárgyalást is kitűzi). Ennélfogva úgy gondolom, hogy maradhatna a perindítás hatályainak általános szabálya a közigazgatási perben is, azzal a pontosítással, hogy a közigazgatási szerv által a bíróságnak megküldött keresetlevélnek az

alperes részére való kézbesítése eredményezné a perindítás hatályainak beálltát.

V. A keresetváltoztatás

Ügyszintén a közigazgatási bíráskodás rendszerváltás utáni kezdeteitől vitatott volt a keresetváltoztatás jogintézménye. 2005. szeptember 1-től - tulajdonképpen az addig kialakult bírói gyakorlat alapján - hatályos a keresetváltoztatás lehetőségét szűkítő szabály.

A magam részéről közigazgatási perben a keresetváltoztatásnak a Pp. 335/A. § (1) bekezdésében írt lehetőségét kizárnám. Úgy gondolom, hogy a félnek 30 napon belül lehetősége van eldönteni, hogy miért sérelmes számára a határozat. Ezt a sérelmet felismerve a 30 nap elegendő a jogszabálysértés (megalapozatlanság) kapcsolódó érveinek a kidolgozásához is. A Pp. 335/A. § (2) bekezdésében foglalt lehetőség - a kereset felemelése, leszállítása; járulékokra, valamint a per folyamán esedékes követelés és járulék részletekre való kiterjesztése - csak a perek kisebb csoportjában lehet jellemző (pénzügyi, kisajátítási perek). Ezt a rendelkezést fenntarthatónak vélem.

A gyakorlatban kérdéses lehet, hogy a keresetváltoztatásra tárgyaláson kívüli elbírálás esetén van-e és miként lehetőség (ha a jelenlegi szabályok fennmaradását vélelmezzük a jövőben is a keresetváltoztatás körében).

Úgy vélem, hogy keresetváltoztatásra a felperesnek csak addig van lehetősége, amíg a tárgyalás tartását kérheti. Mivel a Pp. 338. § (8) bekezdés b) pontja értelmében az alperes kereseti ellenkérelmének kézhezvételétől számított 8 napon belül a felperes még kérheti írásban tárgyalás

tartását, e 8 nap lejártával a keresetmódosítás a tárgyaláson kívüli elbírálás esetén szerintem ki van zárva.

A 2/2011. KK vélemény foglalkozik érintőlegesen a kérdéssel, kimondva, hogy a keresetet az első tárgyaláson lehet megváltoztatni, és a felperes a meghatározott irányú kereseti kérelmen belül más jogszabálysértésre is hivatkozhat. A jelenlegi szabályozás mellett ez korrekt álláspontnak tűnik (úgy értelmezve, hogy a más jogszabálysértés megjelölésére az addigi keresethez kapcsolódóan is csak az első tárgyaláson kerülhet sor).

1. sz. melléklet

1/2009. számú KJE határozat

I. A bíróság a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 109. § (1) és (2) bekezdése alapján a téves formában meghozott közigazgatási döntést, illetve a nem alakszerű formában megjelenő közigazgatási aktust hivatalból a tartalma szerinti eljárásban vizsgálja felül.

II. A bíróság a fél beadványát tartalma szerint veszi figyelembe, ezért a beadvány elnevezésétől függetlenül a végzés ellen benyújtott felülvizsgálati kérelmet nemperes eljárásban, a határozat ellen benyújtott kérelmet peres eljárásban bírálja el. A bírósági eljárás peres vagy nemperes jellege a közigazgatási döntés tartalma szerinti helyes elnevezéséhez igazodik.

1/2012. számú KMPJE határozat

1. Az illetékekről szóló módosított 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Itv.) 38.§ /1/ bekezdése szerint az eljárás megindításának a keresetlevél, a nemperes eljárás iránti kérelem, a fellebbezés, a perújítási, a felülvizsgálati kérelem előterjesztése minősül. Az Itv. alkalmazásában a bírósági eljárás egyes szakaszai, az elsőfokú és jogorvoslati eljárások egymástól elkülönülő, önálló illetékköteles eljárások.

2. Az illeték alapját eljárásonként kell meghatározni az Itv. 39.§ /1/-/3/ bekezdései szerint.

1/2010. (I.18.) KK vélemény a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 104/A. § rendelkezéseinek alkalmazásáról közigazgatási perben- és nemperes eljárásban

I. A Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 104/A. §-ának (1) bekezdése közigazgatási perben a keresetindítási határidőre nem alkalmazható.

6/2010. (XI.8.) KK vélemény az illetékkötelezettségről

Több közigazgatási határozat egy keresetlevélben kért felülvizsgálata esetén határozatonként kell az illetéket megállapítani.

14/2010. (XI.8.) KK vélemény a keresetlevél elkésettségéről

A keresetlevelet elkésettség okán idézés kibocsátása nélkül el kell utasítani, ha a fél a keresetlevelet a másodfokú hatósághoz nyújtja be és az elsőfokú hatósághoz 30 napon túl érkezik.

1/2011. (V.9.) KK vélemény a közigazgatási szervek határozatai felülvizsgálatának egyes kérdéseiről

2. A fél a közigazgatási szerv határozatának felülvizsgálatát jogszabálysértésre hivatkozva kérheti; keresetében anyagi és eljárási jogszabálysértésre

hivatkozhat, és arra is, hogy a határozat meghozatalakor az alkalmazott jogszabályt tévesen értelmezték.

2/2011. (V. 9.) KK vélemény a kereseti kérelemhez kötöttségről és a keresetváltoztatásról a közigazgatási perben

A kereseti kérelemhez kötöttség elve közigazgatási perben is érvényesül. A bíróság csak a keresetlevélben megjelölt jogszabálysértést vizsgálhatja, kivéve, ha semmisségi okot észlel.

2. sz. melléklet

Tárgyaláson kívüli elbírálás a közigazgatási perekben (Protokoll)

1. Soron kívüli-e az ügy (Pp. 333. §); van-e adat ügyészi óvásra, felügyeleti intézkedésre; óvás kapcsán benyújtott ügyészi keresettel indult-e az eljárás?
↓
nem ↓ igen → Tárgyalás
2. A felperes kérte-e a keresetlevélben tárgyalás tartását?
↓
nem ↓ igen → Tárgyalás
3. Az alperes a keresetlevélre tett nyilatkozatában kérte-e tárgyalás tartását?
↓
nem ↓ igen → Tárgyalás
4. Bírói megfontolás: szükséges-e bizonyítás okából vagy egyéb okból tárgyalás tartása?
↓
nem ↓ igen → Tárgyalás
5. A kereset és az ellenkérelem kiadása a feleknek, azzal, hogy a felperes 8 napon belül tárgyalást kérhet. >blanketta /Szükség szerint: A beavatkozó értesítése bíróság által a tárgyalás tartásának 8 napon belül való kérelmezhetőségéről. >blankettal
↓
6. Nyilvántartásba helyezés (15 napra)
↓
A nyilvántartás lejártával
↓
7. A felperes vagy a beavatkozó kérte-e 8 napon belül tárgyalás tartását?
↓
nem ↓ igen → Tárgyalás
8. Tárgyaláson kívüli elbírálás (kitűzés 2 hónapon belüli időpontra)
↓
9. Elbírálás során bizonyítás szükségessége
↓
nem ↓ igen → Tárgyalás
10. Tárgyaláson kívüli határozathozatal (írásbafoglalás, kézbesítés)

VIII. A közigazgatási per érdemi lefolytatása

A címbeli tárgykörben készült részanyag abból az alapvetésből indul ki, hogy nincs semmilyen pergátló tényező, az eljárás érdemben lefolytatható, illetve ezen belül is csak azokat a fő kérdéseket érinti, melyek nem kerültek önálló részterületként külön kiemelésre, illetve amikre nézve a lehetséges jogszabály-módosítás szükséges, de legalábbis célszerű. A teljes elsőfokú eljárás áttekintésére részben terjedelmi okokból nincs mód, de a közigazgatási bíráskodás jelenleg működő hatásköri struktúrájában nem is indokolt, annak esetleges bővítése teheti aktuálissá.

1. A peres eljárás lefolytatása tárgyaláson vagy tárgyalás mellőzésével

A közigazgatási perben a tárgyaláson kívüli eljárás általában sem régi lehetőség, de főszabállyá csak a Pp. 2010-ben történő módosítása tette, így hosszú gyakorlati tapasztalatokról számot adni nem igazán lehet. Tény, hogy a tárgyaláson kívüli eljárás bevezetésével a jogalkotói cél egyértelműen az időszorúság javítása volt, azaz ne kelljen az ügynek várakoznia a következő szabad tárgyalási napig, ha ez nem feltétlenül szükséges. Ehhez az "újításhoz" főleg a központi régióban társultak nagy várakozások, ugyanis az itteni leterhelés miatt gyakorlatilag fél évnél gyorsabban nem lehetett az ügyeket kitűzni, de néhány extra ügyérkezésű évben az első tárgyalás időpontja közelítette az egy évet is. Már a közigazgatási perek eljárási kérdései áttekintésére az elmúlt évben létrehozott Joggyakorlat-elemző Csoport is érintette azt a kérdést, konkrétan abból az aspektusból,

hogy a tárgyaláson kívüli ügyintézés "praktikusnak" tűnő volta ellenére miért nem váltotta be a hozzáfűzött reményeket. Ennek több oka, magyarázata van. Önmagában - egyéb kapcsolódó intézkedések nélkül - a nagy ügyérkezésű bíróságokon e jogintézmény nem lehetett eredményes. Amennyiben az egy bíró kezén lévő ügyek száma nem csökken jelentősen, illetve a heti kettő kötelező tárgyalási nap tartása továbbra is generális elvárás, tehát a bírónak munkaszervezési intézkedéssel nem szabadul fel ideje, akkor a tárgyalásra készülés, írásbafoglalás és kurrencia állandóan visszatérő rutinja, körforgása mellett nem lesz módja a tárgyaláson kívüli ügyeket előre venni. Azokon a törvényszékeken pedig, ahol az időszerű ügyintézés eddig is megoldható volt, a tárgyaláson kívüli elintézésnek nem volt igazán értelme. Az eljárásnak ez a módja tehát nem lett élő jogintézmény, sőt, talán még kontraproduktívnak is mondható. A levelezgetés a felekkel, vagyis a felperes azon joga, hogy az ellenkérelem kézhezvételétől számított 8 napon belül tárgyalás tartását kérheti, illetve az ellenérdekű fél tárgyalás tartására irányuló kérelem előterjesztését biztosító törvényi előírás az eljárás elhúzódásához vezet és végső soron ugyanoda, azaz a tárgyalás kitűzéséhez juttatja el a pert. A bírák tapasztalata az volt, hogy megfelelő tárgyalásvezetés esetén a tárgyaláson sokkal inkább célravezető, az ügy eldöntését segítő nyilatkozatokat lehet a felektől beszerezni, mint iratváltásokkal. Azokban a perekben pedig, ahol a törvényi határidők szűkre szabottak, a levélváltások miatt a határidők egyszerűen nem tarthatók. A tárgyaláson kívüli elbírálást jelenleg a Pp. 338.§-a (1)-(8) bekezdései szabályozzák. A szabályrendszer összetett. A tárgyaláson kívüli eljárás, mint főszabály alól 3 lépcsős kivétel van. A törvény zárja ki ex lege bizonyos eljárásokban (Pp. 333.§ és 337.§), a felek

diszkrecionális rendelkezési jogukkal élve félretehetik (kéri a tárgyalást), de a bíró is dönthet a mellőzésről, akár a keresetlevél beérkezésekor azonnal (pl. az ügyet bonyolultnak ítéli), vagy az elbírálás során úgymond menet közben (pl. bizonyítás szükségessége látszik). Leszögezhető, hogy a bírák részéről többletfigyelmet, adminisztrációt kíván, de az ügyfelek körében sem lett osztatlanul népszerű a tárgyaláson kívüli elintézés. Ez utóbbinak is több oka van. Egyrészt az elsőfokú bírósági eljárás (per) szóbelisége, nyilvánossága olyan jogtörténeti axióma, ami igen mélyen gyökerezik a köztudatban, a felek a szóbeliségtől többlethatást várnak, aminek van is alapja. A jól megfogalmazott keresetlevél meggyőző erejét is tudja javítani egy okszerű magyarázat, vagy egy súlypont kiemelése. A szóbeliség iránti igény annyira tény, hogy a felek még a Kúria előtti felülvizsgálati eljárásban is rendkívül gyakran kérik a tárgyalás tartását, noha a jogi képviselők pontosan tudják, hogy ebben a rendkívüli eljárásban már bizonyítás felvételnek nincs helye, a Kúria az iratokból dolgozik. Ehhez képest az elsőfokú eljárásban bármilyen bizonyítás indítványozható, bármi kérhető (ami még nem minősül tiltott keresetváltoztatásnak). Lényegében erről „mond le” a fél, ha nem kér tárgyalást. Úgy is fogalmazhatnánk tehát, hogy fölös óvatosságból kérni fogja a tárgyalást. Igen szűk azon ügyek köre, ahol úgymond „olyan tiszta a helyzet”, hogy mindkét fél egybehangzóan úgy ítéli meg, a tárgyalás fölösleges. Fentiek annak alátámasztását szolgálják, hogy a tárgyaláson kívüli elintézés jelenlegi rendszere nem hatékony, a jogalkotói célt nem támogatja, átgondolásra szorul. Ez nem azt jelenti, hogy teljesen meg kell szüntetni, de javasolható az eredeti megoldás visszaállítása. Akkor intéződjön tárgyalás mellőzésével intézve az ügy, ha ezt a felek kifejezetten így kérik. Ne

legyen továbbá a bíró még ilyen esetben sem elzárva a felekkel való személyes, szóbeli kapcsolatfelvételtől, annál is inkább, mert a Pp. 3.§ (3) bekezdése szerinti tájékoztatási kötelezettség a bírót ilyenkor is terheli, ami egy személyes meghallgatás során gyorsan és hatékonyan megtehető, illetve lehet olyan körülmény, aminek tisztázása - még tárgyaláson kívüli eljárásban is - csak szóban lehetséges. (A klasszikus tárgyalás összes formalitása viszont szükségtelen.) Megjegyzendő, hogy a személyes meghallgatás lehetőségét (Pp. 113.§) a tárgyaláson kívüli eljárás jelenlegi Pp. szabályozása sem zárja ki, bár kifejezetten nem is rendelkezik róla, ugyanakkor viszont a kizárólag okirati bizonyítás lehetősége viszont inkább azt erősíti, hogy a Pp. XX. Fejezet szerinti tárgyaláson kívüli eljárás a felekkel való személyes kontaktust nem támogatja. Ez akkor is így van, ha a személyes meghallgatás klasszikus értelemben nem bizonyítási eljárás. A felek személyes nyilatkoztatásának szükség esetén lehetővé tétele (nem tárgyalás, csupán egy személyes meghallgatás minimális, de garanciális protokollja mellett) lehet, hogy "hibrid" megoldásnak tűnhet, viszont új lendületet adhat a tárgyaláson kívüli eljárás népszerűsítésének, ugyanis a feleknek nem kell teljesen lemondaniuk a személyes megnyilvánulás lehetőségéről. Végző soron még az is meggondolandó, hogy akár a tárgyaláson kívüli eljárás repertoárját bővíteni lehet a helyszíni szemle tartásának lehetőségével is, hiszen elképzelhető, hogy a bíró az iratokból tárgyalás is nélkül is dönteni tud, de előtte megnézné a per tárgyát (pl. egy épületet), ezt viszont értelemszerűen hivatalosan kell tennie és nem magánemberként. Összességében nézetem szerint a tárgyaláson kívüli elintézését nem kell száműzni az elsőfokú eljárásból, csak olyan szabályrendszer kell alkotni, és úgy belehelyezni a fogadóközegbe, hogy

alkalmas legyen az egyébként racionális törvényhozói cél elérésére. A szabályok egyrészt ne azt sugallják az ügyfeleknek, hogyha a tárgyalásokon kívüli eljárást választják, akkor valamiről lemondanak, amiből esetleg később hátrányuk lesz, másrészt a bíróságokon akár jogszabályi felhatalmazás alapján a szervezési, igazgatási intézkedéseknek abba az irányba kell hatniuk, hogy a bíró a kötelező munkarutinjába be tudja illeszteni a tárgyaláson kívüli eljárást úgy, hogy kézzelfogható legyen annak a gyorsabb, időszerűbb döntéshozatalban megnyilvánuló előnye.

2. A keresetváltogatás szabályai

E kérdéskörrel külön részanyag tárgy is (keresetindítás), így e helyütt csupán azon összefüggésben tartom szükségesnek foglalkozni vele, mint az érdeemben már folyamatban lévő per első tárgyalásának lezárása után igen gyakran előállott problémával, azon belül is a bizonyítással való kapcsolatával. Rögzíteni szükséges, hogy a közigazgatási perben a keresetváltogatás lehetősége, mind jogalkotói, mind jogalkalmazói oldalon az elmúlt évtizedekben sokat formálódott. Az tényként rögzíthető, hogy a szabályai szigorúbbak, mint a polgári perben, de ez nyilván a közigazgatási per speciális jellegéből (határozat felülvizsgálata) következik. Jelenleg a Pp. 335/A.§ (1)-(2) bekezdése rögzíti a szabályait, melynek alkalmazásához segítséget nyújt a 2/2011.(V.9.) KK vélemény. E kérdéskör korábbi vizsgálata során a továbbfejlesztés lehetőségére igen eltérő nézetek fogalmazódtak meg, benne egészen szigorúak is, így pl.: "a közigazgatási perben a kereset módosításának a keresetindításra nyitva álló határidő után ne legyen helye, vagyis a per kizárólag a keresetlevélben

meghatározott körben legyen érdemben vizsgálható, a per első tárgyalása ne a Pp. 335/A.§ rendelkezéseibe jelenleg nem ütköző újabb jogszabálysértések előkészítő iratban való benyújtására szolgáljon, amely miatt a tárgyalást halasztani kell, hanem legyenek meg bármely közigazgatási per tekintetében azok a törvényi garanciák, amelyek lehetővé teszik, hogy a bíróság a per első tárgyalásán -lényegében a szakértői bizonyítás szükségességének kivételével- akkor is le tudja folytatni a bizonyítási eljárást és az ügyet ítélettel be tudja fejezni, ha erre a felek valamelyike részéről igény esetleg nem mutatkozik. Egy ilyen jogi szabályozás megteremtése annak lehetőségét, hogy a bíróság az elkésett bizonyítást - a jelenlegi eljárási szabályokhoz képest egyértelműbben - önmagában is a bizonyításra kötelezett fél terhére értékelhesse." Ugyanakkor számos érv szólt amellett, hogy a Pp. 335/A.§-át „nem kellene bolygatni”, hiszen már annyi változáson ment át, a jelenlegi megoldás középutasnak mondható, egyensúlyban vannak az érdekek, időt kell hagyni, hogy a szabályozás átmenjen a köztudatba, rögzüljön. Lényegében ezt az álláspontot osztotta az elmúlt évben vizsgálatot végző joggyakorlat-elemző csoport is azzal, hogy a keresetváltoztatás lehetőségét szabályozni kell a tárgyaláson kívüli eljárások esetében is, hiszen ott fogalmilag kizárt az első tárgyalás végében megjelölni a végső határidőt, mivel nincs is tárgyalás. Ez a probléma, ami lényegében egy joghézag, olyan aktuális ma is, hogy a Pp. XX. Fejezet bármilyen átdolgozása, reformja történjék is, szabályozni kell, de lehet, hogy még előbb is, mindentől függetlenül.

Mindezekén túlmenően a gyakorlat azt mutatja, hogy a keresetváltoztatás kérdésköre a perekben igen változatos jogértelmezési problémaként tud megjelenni, ami arra utal, hogy talán mégsem célszerű a jelenleg is stabilnak tűnő

szabályozást további vizsgálatok nélkül hosszú távon „kőbe vésni”. Konkrét ügyek mutatják, hogy egy adott szituációban bizony szükség van a jogértelmezésre. A közelmúltban merült fel az elsőfokú bíróság által megismételtetett közigazgatási eljárás után indult újabb közigazgatási perben történő keresetváltoztatás kérdése annak kontextusában, hogy a megismételt hatósági eljárásban milyen tartalmú határozat született, van-e olyan nívum, ami kihathat a keresetre, külön is figyelemmel a bíróság által a megismételt eljárásra adott instrukciókra. Mi ebben az esetben a keresetváltoztatásra nyitva álló idő? Mi lesz az első tárgyalás vége? Mi a korábban nem támadott, önállóan elkülöníthető rendelkezés? Hasonlóan értelmezést kívánó kérdés volt, hogy vajon tiltott keresetváltoztatás-e, vagy csak a határidőben benyújtott kereset további alátámasztására szolgáló többletbizonyítás előterjesztése, ha az alperesi jogszabálysértést (pontos paragrafusra hivatkozással) már a kereset is tartalmazta, de ezt a felperes egy további, korábban nem említett tényállási elem perbeemelésével összefüggésbe kívánja hozni. Ebben a kérdésben megfogalmazódik, hogy hol húzódik a keresetváltoztatás, illetve az új bizonyítékok előterjesztésének határvonala, és átvezet oda, hogy meddig lehet előterjeszteni (úgymond „csöpögtetve előterjesztgetni”) új bizonyítékokat, illetve a tényállás olyan elemének relevanciát tulajdonítani, ami korábban nem volt vitatott. Mindez azonban már átvezet a következő, 3. ponthoz. E helyütt azt kell megfontolni, hogy a problémás keresetváltoztatásos esetek áttekintése után nem kellene-e kiegészíteni a KK véleményt olyan általánosítható elvi megállapításokkal, melyek az egységes jogalkalmazást segítenék a továbbiakban.

3. A bizonyítás

A helyes tényállás megállapítás a jogszerű döntés alapja, márpedig ehhez valamilyen szintű bizonyításra szinte mindig szükség van. A közigazgatási per azonban attól speciális, hogy megelőzte egy- vagy kétfokú közigazgatási eljárás, és valójában a releváns tényállást már ott meg kellett állapítani. A közigazgatási per a határozat törvényességének felülvizsgálatát szolgálja, méghozzá a határozat meghozatalakori tényállás és az akkori jogszabályi környezet alapján (Pp. 339/A.§). Leszögezhető, hogy a közigazgatási per nem az alaptényállás felfektetésének tipikus területe, hanem a megállapított tényállás kontrolljáé, ha azt a felperes vitatja. A témát korábban vizsgáló anyag e területen is szigorítást tartana célszerűnek, amennyiben kifejtette, hogy: "a bizonyítási eljárás kapcsán általánosan is, vagy egyes ügýtípusokhoz kötötten felmerülhet a szabad bizonyítás bizonyos korlátozása, pl. annak érdekében, hogy a fél által felkért, a fél számára az esetek 100 %-ában kedvező véleményt adó magánszakértői vélemény csak meghatározott időben, pl. a per első tárgyalás előtt legyen előterjeszhető. Kifejezetten a per elhúzása ellenében ható jogi szabályozás lenne, ha a jogalkotó az alapelvi rendelkezéseken és a Pp. 141.§ (4)-(6) bekezdésén túlmenően valamilyen rendezőelv szerint meghatározná azt, hogy a közigazgatási perben az egyes bizonyítási eszközök, okirat, tanú, szakértő tekintetében a bizonyítás indítványozása, vagy a bizonyíték előterjesztésére - az indítvány elkészítése esetén annak kirekesztésének terhe mellett - a per első tárgyalására szóló idézés kézhezvételétől számítottan (pl. a napokban megállapítottan) milyen időben kerülhet sor. (Vagylagosan legkésőbb a per első tárgyalásán.) A bírói gyakorlat

közigazgatási perben is megköveteli a Pp. 3.§ (3) bekezdésének érvényesülését, melyre ez esetben a bíróság a per első tárgyalására szóló idézéssel együtt külön végzésben tájékoztatja a feleket, feltéve, hogy a keresetlevélben foglaltak alapján tények bizonyítása szükséges. A Pp. 336/A.§ (2) bekezdésének alkalmazhatósága esetén az alperes számára is indokolt lehet külön a Pp.-ben rögzítetten határidőt megállapítani a bizonyítékok előterjesztésére.” Tény, hogy ebben a javaslatban számos racionalitás van, a bizonyítékokat jobb esetben már a közigazgatási eljárásban elő kellett volna tárni, de ha ez valamely ok miatt elmaradt, legalább a kereset benyújtásakor, illetőleg a per kezdeti szakaszában ezt meg kell tenni. Ez van összhangban a jóhiszemű pervittel, a rendeltetésszerű joggyakorlás elvével is. Az eddigi jogalkalmazói gyakorlat alapján az is rögzül, hogy a bíróságnak nem feladata nagy terjedelmű bizonyítást lefolytatni a hatóság helyett. A bíróság meg tudja ítélni, hogy pergazdaságossági, időszerűségi követelményekre is tekintettel a perben célszerű elvégezni a bizonyítást (bizonyítás kiegészítést), vagy a hatósági eljárás keretében szükséges a bizonyítás megismétlése, illetve elvégzése. Tény, hogy az ügy gyorsabb befejezhetősége érdekében „ügyfélbarát” megoldás, ha a bíróság bevállal bizonyos szintű bizonyítást, azonban a kérdés úgy merül fel, hogy mi történjék akkor, ha ezen perbeni bizonyítás eredményeképpen egy alapjaiban megváltozott tényállás körvonalazódik. Kinek és milyen döntést szabad/lehet meghozni ilyen esetben, egy megváltoztatás esetén ez már nem hatáskörelvonás-e? Erre a kérdésre nehéz lenne jogalkotói szinten választ adni, ez sokkal inkább jogalkalmazói mérlegelés tárgya, bár hasonlóan a Pp. 339.§ (3) bekezdéséhez, ahol a jogalkotó kimondta, hogy kötelező a hatályon kívül helyezés, ha más jogalapon álló határozat

meghozatala szükséges, megfontolandó lehet annak rögzítése is, hogy kötelező a kasszáció akkor is, ha a bírósági eljárásban felvett bizonyítás eredményeképpen a tényállás alapelemeiben változott meg. A jogszabályi rendezés azonban két kérdéskörben bizonyosan indokolt. Egyrészt a releváns bizonyítékok adott határidőben való előterjesztése kimondása, másrészt az ezen határidőt kikésve benyújtott bizonyítékok értékelésének lehetséges feltételei (a vétlenség igazolása, a bizonyítékok valóban releváns volta, stb.). Itt jegyzendő meg, hogy a bizonyítási eljárás egyik speciális problémája egyes titokkörbe tartozó bizonyítékok mikénti felhasználása. Azt, hogy ez mennyire élő probléma mutatja az adótitok tárgyában hozott 1/2013.KMJE jogegységi határozat is. Már a korábbi elemző anyag is utalt rá, hogy indokolt lehet átgondolni a Pp. 192/A § (1). bekezdésének következetes alkalmazását a közigazgatási perekben is. A jelenlegi szabályozás szerint üzleti titok bizonyítékként a perben fel sem használható, ha annak megismeréséhez a titok jogosultja nem járul hozzá. Bár a szabály úgymond „jogpolitikai” célja érthető, sőt alkotmányos megfontolások is felvetődhetnek, de arra a kérdésre kell választ adni, hogy mi történjen akkor, ha releváns kérdés tekintetében a bizonyításra köteles fél az üzleti titok megismerése nélkül nem tud eleget tenni ezen kötelezettségének. /Pld.: verseny ügyben versenyt korlátozó megállapodás./

4. Egyéb eljárási észrevételek, javaslatok

4.1. A Pp. 337.§ (1) bekezdésében foglalt 30 napos felfüggesztés, majd ezt követően az eljárás kötelező folytatása ellentmondásban van a felfüggesztés céljából. Az ugyanis egy olyan előzetes és más szerv előtt folyó

eljárás eredményének bevárása, ami kihatással lehet a perre. Végző soron akár okafogottá is teheti. Ez esetben az előkérdés bevárása nélküli tárgyalás kitűzése felesleges adminisztráció lehet, és semmi esetre sem az időszerű ügyintézés racionális eszköze. A határidőt vagy meg kell hosszabbítani, vagy a tárgyalás folytatását feltételhez kötni, a 30 nap nem elégséges várakozási idő a cél eléréséhez.

4.2. A Pp. 333.§-a maga is nevesít több olyan eljárást, amikor a bíróságnak soron kívül kell eljárnia, de ágazati jogszabályok is minősítenek ügýtípusokat soron kívülivé. A közigazgatási perekre vonatkozó speciális eljárási szabályok ugyanakkor nem szólnak a szünetelés ez esetben való alkalmazásának lehetőségéről. A közigazgatási perben a szünetelésre a 324/B.§ tartalmaz, de csak annyi kivételes szabályt, hogy a perben szünetelésnek csak egyszer van helye és gyakorlatilag a szünetelést csak a végrehajtás felfüggesztésével kapcsolatos kérelem elbírálása zárhatja ki. Egyébként a Pp. általános szabályai, tehát a 137.§-ban foglalt rendelkezések megfelelően irányadók. Generálisan rögzíthető, hogy a soronkívüliség és a szünetelés nem összeférő intézmények, ezért főszabályként indokolt lenne az olyan ügyekben kizárni a szünetelés lehetőségét, ahol az ügyintézési határidő soron kívüli, illetőleg kevesebb, mint 6 hónap. Miután a szünetelésnek vannak az ügyfelek kérelmére beálló, illetőleg jogszabály erejénél fogva bekövetkező esetei, célszerű lenne külön megvizsgálni, hogy a generális tiltás nem vezet-e valamelyik esetben nem kívánt eredményre. „Ad absurdum” a szünetelésre való ügyféli igény oka lehet nyomósabb, mint az ügýtípus soron kívülivé minősítésének jogalkotói indoka.

4.3. Permegszüntetés a felperes elállása miatt

Közigazgatási perben gyakorlati tapasztalat az is, hogy a per első tárgyalása után bejelentett keresettől való elállás alapján a pert az alperes hozzájárulása hiánya miatt nem lehet megszüntetni (Pp. 160.§ (1) bekezdése). Amennyiben közigazgatási perben a hozzájáruló nyilatkozat megtagadására nem, vagy csak különösen indokolt esetben lenne mód, ez előmozdíthatná az eljárások gyorsabb, időszerűbb befejezését. Valójában nem tolerálható az az alperesi álláspont, amely a saját határozata törvényességét, megalapozottságát egy bírósági ítélet kikényszerítésével kívánja alátámasztani, annak ellenére, hogy az ügyfél, /a felperes/ a bíróság érdemi döntését már nem kéri. Amennyiben egy jogszabályhely többféleképpen is értelmezhető, magyarázatra szorul, akkor annak az egyértelművé tételét a jogalkotás felé kell kezdeményezni, és nem pedig a saját jogszabály magyarázatot bírósági ítélettel /precedensként/ alátámasztatni. Mindez ugyanis nem egyeztethető össze a közigazgatási bíráskodás lényegiségével, azaz az alanyi jogvédelem kérdésével. Minimális elvárás lenne, hogy az alperesnek meg kell indokolnia az ítélethozatalhoz fűződő igényének racionalitását, annak okát, az ahhoz fűződő bizonyított érdekét.

IX. Nemperes eljárások a közigazgatási ügyekben

I.

Általában a nemperes eljárásról

A bírói útra tartozó ügyek elintézésének - minden eljárásban - két formája van: a peres és nemperes eljárás. E két forma különbözőségének általános jegyeit nem könnyű meghatározni, hiszen többnyire a pillanatnyi jogpolitikai igények sorolják be az ügy elintézését peres vagy nemperes formációba. Különösen a gyorsaság követelménye miatt kerül az ügy a nemperes csoportba, még akkor is, ha az eljárás megkerülhetetlen jellemzői szerint sem a nemperes eljárás, sem a gyorsaság érvényesülésének követelménye nem fedezhető fel.

Névai László a nemperes eljárás jellemzőit - elválasztó jegyeit a peres eljárástól - : a polgári nemperes eljárásban - rendszerint nincsenek ellenérdekű felek, hiányzik a jogvita, és ehhez képest nincs is szükség a kétoldalúságot biztosító peres forma valamennyi elemére. Így pl. a nemperes eljárások nem keresettel, hanem más elnevezésű beadvánnyal (kérelem, panasz) indulnak, rendszerint nélkülözik a felek kötelező meghallgatását és nem ítélet, hanem egyéb határozat (végzés) dönti el az ügyet." (A polgári perrendtartás magyarázata, Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, 1967. szerk: Szilberky Jenő, Névai László)

A Polgári eljárásjog kommentárja a ma hatályos nemperes eljárásokat a következőképpen csoportosítja:

„Az eljárások célja szerinti csoportosítás a megkülönböztet a nemperes eljárások között:

- I. perpótló eljárásokat (pl. közigazgatási nemperes eljárások, az iparjogvédelmi nemperes eljárások);
- II. perelhárító, illetőleg perelőkészítő eljárásokat (pl. az egyezségi kísérletre történő idézéssel kapcsolatos eljárás, az előzetes bizonyítás);
- III. jogállapot-változtató eljárásokat (pl. a házastársi vagyontársaság megszüntetése iránti eljárás, a holtnak nyilvánítási eljárás) ;
- IV. a jogok gyakorlását elősegítő eljárásokat (pl. hagyatéki eljárás, a bírósági letéttel kapcsolatos eljárás);
- V. a jogot kényszer útján érvényesítő eljárásokat (pl. a bírósági végrehajtás, a felszámolási eljárás)” (Dr. Kaszainé dr. Mezey Katalin, Pp. Kommentár, HVG-Orac E-2. old.)

A felsorolt eljárások sokrétűek, közös vonást közöttük szinte nem találunk. A felek közvetlen részvétele az eljárásban sokban megtalálható, másokban nem. A bizonyítás kötelezettsége, a tárgyalás tartásának mellőzése néha előfordul, néha nem. Ha a nemperes eljárást a polgári jogi ügyekre vonatkozó bírósági eljárásnéven csoportosítjuk, úgy vitatható a közjegyzői eljárások e körbe sorolása. Sem a hagyatéki eljárás, sem a fizetési meghagyás bírósági eljárásnak nem minősülhet, arról már nem is szólva, hogy a hagyatéki eljárásban a per szinte valamennyi elemével találkozhatunk (tárgyalás tartása, érdekeltek, tanúk meghallgatása stb.).

Az iparjogvédelmi eljárásokban (a Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala döntésének megváltoztatása iránti ügyekben) a bíróság – a törvény szerint a nemperes eljárás szabályai szerint jár el. A bíróság azonban nyilvános

tárgyalást tart, az eljárásban fél és ellenérdekű fél is részt vehet, az eljárásba az érdekeltek (pl. szabadalomtársak) beléphetnek, a bíróság bizonyítást vesz fel stb.

Ez a sokféleség a közigazgatási nemperes eljárásokban is kimutatható.

II.

Közigazgatási nemperes eljárások

A Pp. XX. fejezete a közigazgatási per szabályait állapítja meg. Ennek körében rendelkezik az ügy tárgyláson kívüli elintézéséről. A közigazgatási bírósági eljárások harmadik csoportja, amikor a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság nemperes eljárásban vizsgálja felül a hatóság döntését, vagy dönt valamely ügyben.

A közigazgatási nemperes eljárás lényeges jellemzőit a következőkben foglalhatjuk össze:

(a) A nemperes eljárás nem keresettel, hanem kérelemre indul.

(b) A nemperes eljárásokban rendszerint nincs tárgyalás, a bíróság a feleket és az érdekelteket meghallgatja, azonban többnyire még erre sincs lehetőség. Nincs kizárva, hogy egyes nemperes eljárásban a bíróság bizonyítást vegyen fel, tanút, szakértőt hallgasson meg, kivételesen tárgyalást is tarthat. Erről a nemperes eljárásra vonatkozó külön jogszabály rendelkezik.

(c) A bíróság a nemperes eljárásokban nem ítélettel, hanem végzéssel dönt.

(d) Egyebekben - amennyiben az egyes nemperes eljárásokra vonatkozó jogszabályok másként nem rendelkeznek, vagy az eljárás nemperes jellegéből más nem következik - a nemperes eljárásokban is a Pp. szabályait kell megfelelően

alkalmazni. [Ppék. 13.§ (3) bek.] Természetesen a Pp. általános szabályai mellett a Pp. XX. fejezet rendelkezéseit is alkalmazni kell (pl. a közigazgatási perképesésre vonatkozó szabályt). A közigazgatási nemperes eljárásokat megalapozó eljárási szabály tehát a Ppék. mellett az egyes közigazgatási nemperes eljárásokról rendelkező 2005. évi XVII. törvény (a továbbiakban: Knpt.).

A Knpt. hatálya a közigazgatási nemperes eljárásokra terjed ki. A hatály tekintetében is alkalmazni kell a Ket. meghatározását a közigazgatási hatósági ügyről, és a közigazgatási határozatról. Önmagában az, hogy a bíróság közigazgatási szerv határozatát vizsgálja felül - nemperes eljárásban - még nem vonja az ügyet a Knpt. hatálya alá. Így ha a Ket. hatálya alól kivett eljárásról van szó, és az eljáró szerv döntését vizsgálja felül a bíróság: nem a Knpt. szerinti közigazgatási nemperes eljárásról van szó. A Pp. XX. fejezetének rendelkezéseit tehát a nemperes eljárásban csak akkor lehet alkalmazni, ha az ügy a Ket. hatálya alá tartozik. Ez vonatkozik az eljárás lefolytatására vonatkozó kötelezés iránti eljárásra (Knpt. 2.§), amely csak a Ket. hatálya alá tartozó közigazgatási hatóság kötelezésére vonatkozhat.

III.

Egyes közigazgatási nemperes eljárások

A Knpt. meghatározza azokat a különbségeket, amelyek - a közigazgatási pertől eltérően - a nemperes eljárásban alkalmazandók:

5. A törvényben szabályozott közigazgatási nemperes eljárásokban - ha törvény másként nem rendelkezik - kizárólag okirati bizonyításnak van helye.
6. A nemperes eljárásokban felfüggesztésnek és szünetelésnek nincs helye.

7. A közigazgatási nemperes eljárásokban a bírósági titkár első fokon, az érdemi határozatok meghozatalára is kiterjedően, önálló aláírási joggal eljárhat.

A Knpt. két nemperes eljárást részletesen is szabályoz, a hatóság hallgatása esetén lefolytatandó eljárást, továbbá a közigazgatási végzés bírósági felülvizsgálatát.

(a) Közigazgatási hatóság kötelezése eljárás
lefolytatására

Ha a hatóság a hatáskörébe tartozó ügyben eljárási köteletségének - a rá irányadó ügyintézési határidőn belül - nem tesz eleget, felügyeleti szerv - kérelemre vagy hivatalból - soron kívül, de legkésőbb a tudomásszerzéstől számított öt napon belül kivizsgálja a mulasztás okát, és további három napon belül - határidő kitűzésével - az eljárás lefolytatására utasítja.

Ha a felügyeleti szerv által megállapított újabb határidő eredménytelenül telt el, a felügyeleti szerv az eljárásra haladéktalanul azonos hatáskörű másik hatóságot jelöl ki.

Ha önkormányzati hatósági ügyben az eljáró szerv (a képviselő-testület, a főpolgármester, a polgármester stb.) határozathozatali kötelezettségét elmulasztotta, az ügyfél kérelmére vagy hivatalból a kormányhivatal vezetője, felhívja a mulasztó tisztségviselőt vagy testületet, hogy soron kívül, illetve a testület legközelebbi ülésén, de legkésőbb harminc napon belül határozzon. A felhívás eredménytelensége esetén az ügyfél vagy a kormányhivatal vezetője, további ha az adott ügyben nincs felügyeleti szerv, vagy a felügyeleti szerv az intézkedési, eljárási kötelezettségének nem tesz eleget, az ügyfél kérelmére a közigazgatási és munkaügyi bíróság mint közigazgatási

ügyekben eljáró bíróság kötelezi a hatóságot az eljárás lefolytatására.

A közigazgatási és munkaügyi bíróság az ügyfél, vagy a kormányhivatal vezetője kérelme alapján jár el. A kérelemben a mulasztással összefüggő lényeges tényeket, körülményeket kell előadni [2.§ (2) bek.].

A kérelem benyújtására a Knpt. nem tartalmaz rendelkezést, tehát a Pp. XX. fejezet rendelkezéseit kell alkalmazni.

A bíróságnak az iratok megérkezésétől számított 30 napon belül kell döntenie, s ha a kérelem alapos, végzéssel kell kötelezni a közigazgatási hatóságot az eljárás lefolytatására. A végzés ellen az ítéltálához lehet fellebbezni.

(b) Közigazgatási végzés bírósági felülvizsgálata

A hatóság közigazgatási hatósági ügyben hozott végzése ellen az ügyfél, továbbá a kifejezetten rá vonatkozó végzés esetében az eljárás egyéb résztvevője a végzés bírósági felülvizsgálatát kezdeményezheti.

A bírósági felülvizsgálattal megtámadható végzés ellen benyújtott kérelem tárgyában a közigazgatási és munkaügyi bíróság nemperes eljárásban végzéssel határoz.

A bíróság a feleket a szükségeshez képest meghallgathatja.

A bíróság lényeges eljárási szabálysértés megállapítása esetén a közigazgatási végzést hatályon kívül helyezi, és szükség esetén a hatóságot új eljárásra vagy az eljárás folytatására kötelezi. Törvény rendelkezhet úgy is, hogy meghatározott közigazgatási hatósági ügyben a bíróság a közigazgatási döntést

megváltoztathatja. A bíróság végzése ellen további jogorvoslatnak helye nincs.

IV.

Külön törvényben szabályozott nemperes eljárások

(a) A Kúria eljárása az önkormányzat rendeletének jogszabállyal való összhangjának felülvizsgálata során, illetőleg jogalkotási kötelezettségének elmulasztása esetén

A Kúria

- dönt az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről,*
- dönt a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapításáról.*

A Kúrián önkormányzati tanács működik.

Ha a kormányhivatal jogszabálysértést észlel, a törvényességi felügyelet körében legalább harminc napos határidő tűzésével felhívja az érintettet annak megszüntetésére. Az érintett a felhívásban foglaltakat köteles megvizsgálni és a megadott határidőn belül az annak alapján tett intézkedéséről vagy egyet nem értéséről a kormányhivatalt írásban tájékoztatni.

A megadott határidő eredménytelen leteltét követően a kormányhivatal a törvényességi felügyeleti eljárás egyéb eszközeinek alkalmazásáról mérlegelési jogkörben dönt.

Az önkormányzati rendelet jogszabályba ütközése esetén a - más ügyben eljáró - bírónak is van lehetősége az önkormányzati tanács eljárásának kezdeményezésére.

Ha a bíró az előtte folyamatban lévő egyedi ügy elbírálása során önkormányzati rendelet olyan

rendelkezését kell alkalmaznia, amelynek más jogszabályba ütközését észleli - a bírósági eljárás felfüggesztése mellett - kezdeményezi az önkormányzati rendelet felülvizsgálatára irányuló nemperes eljárást a helyi önkormányzattal szemben.

Az önkormányzati tanács eljárására a polgári perrendtartásról szóló törvénynek kizárólag az eljárás nyelvére, az anyanyelv használatára, a rendeltetésszerű joggyakorlásra (a pénzbírság kiszabása nélkül), a bírák kizárására, az idézésre, a kézbesítésre, a határidők számítására, a jegyzőkönyvre, az iratok megtekintésére, a másolatokra, a határozathozatalra vonatkozó rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni, az ezen kívüli eljárási rendelkezéseket a Bszi és az Ötv. állapítja meg.

Az önkormányzati tanács az indítvány érdemében határozattal, az eljárás során felmerült minden más kérdésben - ideértve az eljárás megszüntetését is - végzéssel dönt. A határozattal és a végzéssel szemben jogorvoslatnak helye nincs.

Az önkormányzati tanács a rendelkezésére álló iratok alapján, szükség szerint a jogi képviselő, továbbá más, az indítvány elbírálása szempontjából megfelelő szakértelemmel rendelkező személy személyes meghallgatását követően dönt. A személyes meghallgatáson az önkormányzati tanács elnöke által - az (1) bekezdésben meghatározott személyek közül - megidézettek vesznek részt, továbbá az önkormányzati tanács elnöke által értesített egyéb meghívott személyek részt vehetnek

A megsemmisített rendelet hatályvesztésére lényegében az Alkotmánybíróságra irányadó rendelkezések vonatkoznak: az önkormányzati tanács határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételétől veszti hatályát a rendelet, nem érinti tehát az ezt megelőző időpontban létrejött jogviszonyokat.

Ha bírói kezdeményezésre történik a megsemmisítés, a rendelet a bíróság előtt folyamatban lévő egyedi ügyben nem alkalmazható. A törvény ezt a szabályt kiterjeszti: valamennyi, a megsemmisítés időpontjában valamely bíróság előtt folyamatban lévő egyedi ügyben nem alkalmazható. Ez a szabály a jogegyenlőség biztosításában jelentős előrelépés, megfelel az ún. „mintaper” klasszikus modelljének, azzal azonban, hogy a jogszabálysértés ebben az esetben feltétel.

A helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztása miatt az önkormányzati tanács nemperes eljárásban jár el: határidő túzásával kötelezi a helyi önkormányzatot a rendelet megalkotására. Eredménytelen kötelezés esetén elrendelheti, hogy a kormányhivatal vezetője az önkormányzati rendeletet alkossa meg.

(b) Alkotmányjogi panasz orvoslásának eljárásjogi eszközei

Ha az Alkotmánybíróság

a) alkotmányjogi panasz eljárásban a jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést megsemmisíti, és ezért az - az Alkotmánybíróság eltérő döntése hiányában - az Alkotmánybíróság eljárására okot adó ügyben nem alkalmazható, vagy

b) megállapítja a bírói döntés alaptörvény-ellenességét és a bírósági határozatot megsemmisíti,

az alkotmányjogi panasz orvoslásának eljárásjogi eszközeit - az Alkotmánybíróság határozata alapján és a vonatkozó eljárásjogi szabályok megfelelő alkalmazásával - a Kúria állapítja meg.

A megalapozott alkotmányjogi panasz - bírósági eljárásban való - orvoslásáról a Pp. XXIV. fejezete rendelkezik (e fejezet a különleges eljárások között

szerepel, holott nemperes eljárásról van szó). Az alkotmányjogi panasz alapján az Alkotmánybíróság az egyedi ügyben alkalmazott jogszabályt megsemmisíti, és az erről szóló határozat közzétételétől a rendelkezést - az Alkotmánybíróság eljárására okot adó ügyben - nem lehet alkalmazni.

Ha bírói döntés sérti az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát, a bírói döntést megsemmisíti.

Az alkotmányjogi panasz bírói eljárásban való orvoslása érdekében a Kúria lényegét tekintve a következő intézkedéseket teheti:

a) Értesíti az indítványozót, hogy perújítási kérelmet terjeszthet elő az elsőfokú bíróságnál, ha az ügyben kizárólag per (nemperes eljárás) volt folyamatban. A Kúria tehát nem a perújítás megengedéséről dönt, a Pp. 266. § (4) bekezdése alapján, ugyanis a perújítás a törvény erejénél fogva megengedett. A Kúriának azonban - álláspontunk szerint - érdemi döntést kell hoznia. A Pp. 262/A.§ alapján ugyanis az Alkotmánybíróság konkrét döntése esetén is csak a „Kúria határozata alapján” van helye perújításnak. A Kúriának tehát meg kell vizsgálnia, hogy az Alkotmánybíróság a megsemmisített rendelkezés alkalmazhatóságának visszamenőleges kizárásával adott-e helyt a panasznak, továbbá anyagi jogi rendelkezést semmisített-e meg az Alkotmánybíróság. Álláspontunk szerint vizsgálnia kell a Kúriának azt is, hogy a konkrét bírósági ügyben az anyagi és eljárási szabályok szerint helye van-e perújításnak [pl. az ítélet jogerőre emelkedésétől számított öt év már eltelt, vagy pl. a Pp. 293. § (1) bekezdése miatt kizárt a perújítás]. Helyesnek tartanám továbbá olyan gyakorlat kialakítását, amely megvizsgálja a körülményeket, így különösen azt, hogy a megsemmisített rendelkezés alkalmazásának mellőzését a

panasz indítványozójának különösen fontos érdeke indokolja.

b) Az Alaptörvény-ellenes helyzetet okozó eljárási rendelkezés megsemmisítése esetén elrendeli az eljárás megismétlését, ebben az esetben a Kúriának meg kell állapítania, hogy az eljárási jogosultság a megismételt eljárásban gyakorolható-e és ha igen mennyiben. A döntés meghozatalánál vizsgálnia kell: az Alaptörvény-ellenes eljárási szabály folytán történt-e olyan perbeli cselekmény, illetőleg elmulasztottak-e valamely perbeli cselekményt és ennek hiánya, illetőleg nem megfelelő gyakorlása az eljárást befejező határozat érdemére kihatással volt-e. Ha az eljárási cselekmény hiánya, illetőleg nem megfelelő gyakorlása az eljárást befejező érdemi határozatra kihatással volt, úgy az alkotmányjogi panasz orvoslása érdekében a Kúriának el kell rendelni az eljárási cselekmény megismétlését, illetőleg lefolytatását (pl. ha a jogszabály a fellebbezést kizárta, a Kúria döntése alapján le kell folytatnia a fellebbezési eljárást), illetőleg megismétlését (ha erre a megsemmisített rendelkezés alapján került sor). Adott esetben szükség lehet az eljárást lezáró bírósági határozat hatályon kívül helyezésére is ahhoz, hogy az eljárási cselekményt pótolni lehessen, s annak eredményét az újabb határozat meghozatalánál figyelembe vehessék. Ha a Kúria megítélése szerint az eljárási cselekmény nincs hatással a meghozott határozat érdemére, a kérelmet el kell utasítani.

c) Bírósági döntés megsemmisítése esetén új eljárásra utasít és új határozat hozatalát rendeli el

d) A bírósági határozattal érintett más hatósági döntés megsemmisítése esetén ezt a hatóságot értesíti a szükséges intézkedés megtétele végett.

Látható, hogy a Kúria az alaptörvény-ellenes helyzet megszüntetése érdekében eljárási módokat és célokat határoz meg. Ezek a döntések azonban érdemben határozzák meg a meghozandó új intézkedések tartalmát. Természetesen az előfeltételek tisztázására már az alkotmánybírószági eljárásban sor kell, hogy kerüljön, ott azonban - megfelelő bizonyítási eszközök hiányában és az eljárás jellegéből adódóan - ez nem mindig lehetséges. Álláspontom szerint a Kúria eljárásban - a nemperes eljárás jellegétől eltérően - részletesebben fel kell deríteni ezeket a körülményeket a megalapozott döntés érdekében.

A Kúria nemperes eljárása során a Pp. általános szabályai megfelelő alkalmazásával jár el, azonban döntése ellen jogorvoslatnak nincs helye.

(c) Választási bíráskodás

Elvileg a közigazgatási bíráskodás körébe tartozó jelentős feladat a választási bíráskodás. Ez formai értelemben aktusfelülvizsgálatot jelent, a helyi és központi választási szervek határozatainak törvényességi felülvizsgálatát. (Ide tartozik az országgyűlési képviselők, az Európai Parlament tagjainak a helyi önkormányzat képviselők és a polgármester, valamint a nemzetiségi önkormányzat tagjainak választása, továbbá a népszavazás és népi kezdeményezés körébe tartozó viták eldöntése). A választási ügyekkel kapcsolatos bírói hatáskörök meghatározásából jelenleg hiányzik az elvi alap. Választási ügyekben a járásbíró, az ítéltábla és a Kúria jár el. (2013. évi XXXVI. törvény). Alkotmányjogi panaszt a bírói döntés ellen az Alkotmánybírószág is elbírálnak, de egy esetleges megsemmisítés joghatásait a törvény nem állapítja meg. A választási bizottság határozatának felülvizsgálatára sem az eljárási törvény,

sem a polgári perrendtartás nem állapít meg eljárási szabályokat.

A választási bizottság határozata nem hatósági határozat, így felülvizsgálatára nem vonatkoznak a közigazgatási perek szabályai. Ellentmondás alakulhat ki az eljárási cselekmények megítélésében, így pl. a választási törvény az érdekeltnek szóbeli nyilatkozattételre ad lehetőséget, ezt azonban az egy illetőleg kétnapos határidőre tekintettel perrendszerűen nem lehet megoldani).

Nem kielégítő a bírósági döntés terjedelmére vonatkozó szabályozás: a bíróság a választási szerv megtámadott határozatát helybenhagyja vagy megváltoztatja, a bíróságnak nincs kasszációs jogköre. Ezeknek a joghézagoknak és szabályozási hiányosságoknak megfontolása és pótlása után lehet a választási bíráskodást - peres eljárásként - a közigazgatási bíráskodásba illeszteni.

V.

Összegezve

1. Azért mutattunk be ennyire részletesen a jelenleg nemperesként szabályozott eljárást, mert szerettük volna igazolni, hogy nem viselnek ezek az eljárások olyan jegyeket, amelyek külön eljárásforma fenntartását indokolják. A meglévő formai jegyek (kereset helyett kérelem, ítélet helyett végzés) mellőzhetőek. Egyéb különös rendelkezések (bírósági titkár eljárása, felfüggesztés, szünetelés kizárása - a törvény más részeiben is elhelyezhető - indokolt esetben.

2. Törekedni kell arra, hogy ha egy új intézmény bevezetésre kerül, a jogalkotó ne határozza meg ötletszerűen az eljárási szabályokat, többnyire

hiányosan. A kódexben nem szabályozott intézményről feltételezni kell, hogy az eljárásjog általános szabályai vonatkoznak rá (felek meghallgatása, tárgyalás tartása stb). Viszont már az általános szabály megalkotásával gondolni kell arra, hogy vannak olyan ügyek, amelyeknél részben vagy egészben egyes rendelkezéseket ki kell zárni pl. a felek meghallgatását, tárgyalás tartását, vagy pl. a bizonyítást korlátozni kell az okirati bizonyításra.

3. Mindez nem teszi feleslegessé, hogy néhány intézmény sajátosságaira figyelemmel a Kódex az Általános rendelkezéseket követők a Különleges eljárásokat is szabályozza. Itt helyezhetőek el a közszerződések elintézésére vonatkozó szabályok. A jogvitás ügyek elintézése (pl. területszervezési vita az önkormányzatok között) az általánostól némileg eltérő rendezést igényel. Itt lehetne elhelyezni azokat a jelenleg nemperes eljárásokban szabályozott eseteket, amelyek ilyen jellege megszűnne, de mégis szükség van olyan speciális szabályra, amit nem lehet elhelyezni az általános szabályok között (pl. választási ügyek egyes eljárási szabályai). Hangsúlyozzuk, ezek is az általános szabályok szerinti peres eljárások, amelyek tartalmazznak néhány különös szabályt.

4. A Kúria önkormányzati tanácsának az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésére és megsemmisítésére vonatkozó eljárását indokolt lenne peres eljárásként szabályozni, ugyanúgy a törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítását. Véleményem szerint nem szabad e feladatot közigazgatási bírósághoz kerülését egyszerű átcsoportosításnak tekinteni. Meg kell teremteni ezekben az ügyekben a közigazgatási bírói eljárás garanciáit (kontradiktórius

eljárás, felek mellérendeltsége stb.) Nem elég másolni az Alkotmánybíróság eljárását.

A bírói döntést megsemmisítő alkotmánybírósági döntés eljárási jogkövetkezményei alkalmazása során az alkotmányjogi panasz orvoslásának eljárási eszközét a Kúria állapítja meg (Ez természetesen csak a közigazgatási perben hozott döntés megsemmisítésére vonatkozik)

Eljárásjogi szempontból e három esetet a Különös eljárások között kellene szabályozni.

Megjegyzem: alapvetőbb változás lenne, ha a jogalkotási kötelezettség elmulasztásának esetét, s mulasztó közigazgatási hatóság bírósági kötelezését - indokolt lenne egy eljárásba összevonni -, de helyes lenne elkerülni a Kúria hatáskörébe utalást.

X. Ideiglenes jogvédelem a közigazgatási perben

Az Alaptörvény XXVIII. cikk 7. bekezdése értelmében mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát, vagy jogos érdekét sérti.

A közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránti per a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) 109. § (1) bekezdése, valamint a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (Pp.) 330. § (2) bekezdése alapján kezdeményezhető. A perindítási határidőt törvény állapítja meg.

A hatékony és tényleges jogorvoslat érvényesülése érdekében fontos kérdés, hogy a peres eljárás alatt milyen közbenső, ideiglenes intézkedésre van lehetőség, s milyen jogvédelmi eszközzel élhet az ügyfél annak érdekében, hogy - adott esetben jogsértő - határozat alapján ne történhessen teljesítés, intézkedés, végrehajtás.

A Pp. rendelkezései szerint ideiglenes jogvédelmet nyújthat az ideiglenes intézkedés, az előzetes bizonyítás és a végrehajtás felfüggesztése.

I. Ideiglenes intézkedés

A Pp. 156. §-ában megfogalmazott ideiglenes intézkedés célja az azonnali jogvédelem biztosítása, ha az időmúlás miatt később a jogsérelmet elhárítani nem lehet. Amikor a

bíróság az ideiglenes intézkedés iránti kérelemnek helyt ad, akkor teljesítésre kötelezi a kérelmező ellenfelét, noha a jogvitát érdemben még nem bírálta el. Ilyen intézkedést a bíróság hivatalból csak a törvény külön felhatalmazása alapján tehet (pl. gyermekelhelyezés, kapcsolattartás kérdésében), míg általános szabályként intézkedésre csak kérelemre kerülhet sor. A kérelmezőt terheli az általa előadott körülmények, tények valószínűsítése.

Az ideiglenes intézkedés feltételei eljárásjogi szempontból:

- az intézkedés meghozatalára irányuló kérelemnek a kereseti kérelemben, vagy viszontkeresetben történő előterjesztése;
- a kérelem teljesítése fenyegető kár elhárítását, vagy a jogvitára okot adó állapot fenntartását, vagy a kérelmező különös méltánylást érdemlő jogvédelmét szolgálja, illetve ezek valamelyikének biztosítását segítse elő és az intézkedéssel okozott hátrány ne haladja meg a kérelmező számára elérhető előnyöket.

Az anyagi jog határozza meg azt, hogy milyen perekben és milyen tartalmú intézkedést hozhat a bíróság.

A közigazgatási perekre a Pp. XX. fejezete az irányadó. A Pp. 324. § (1) bekezdése szerint a I-XIV. fejezet rendelkezéseit a közigazgatási határozat felülvizsgálata iránti perekben az e fejezetben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.

A közigazgatási perekre irányadó különleges szabályok tételesen nem zárják ki az ideiglenes intézkedés alkalmazását, ezért nem lehet automatikusan azt kimondani, hogy a közigazgatási perekben ideiglenes intézkedés

alkalmazásának nincs helye. Ugyanakkor a XX. fejezet eltérő szabályt sem állapít meg. Ez azzal a következménnyel járt, hogy a speciális jogviszonyokra a Pp. 156. §-ában írt feltételek teljesülését kívánta meg a jogalkalmazó, amely eredménytelen volt. A bírói gyakorlatban ezen kérdések vezettek bizonytalansághoz és egyes döntéseknél az ideiglenes intézkedés iránti kérelem elutasításának indoka az volt, hogy a közigazgatási perekben kizárt az ideiglenes intézkedés elrendelése a perek sajátossága miatt és a különleges szabály sem engedi meg ezen intézkedést. Ugyanakkor más esetekben éppen a kizáró rendelkezés hiánya miatt a bíróság vizsgálta azt, hogy a Pp. 156. §-ában írt feltételek teljesülnek-e.

Ma már egységesnek, következetesnek mondható az a jogalkalmazói felfogás, amely abból indul ki, hogy a Pp. 156. §-ában szabályozott ideiglenes intézkedés lényege az, hogy a bíróság ideiglenes intézkedése révén a jogosult már az ítélelhozatal megelzően hozzájuthat a pernyertesség várható eredményéhez. A jogintézmény célja azonnali jogvédelem nyújtása, az igény valószínűsége alapján.

Közigazgatási perekben ez a szabály nem alkalmazható, mivel a közigazgatási per sajátossága az, hogy a bíróság a keresettel támadott közigazgatási határozat törvényességét vizsgálja eljárásjogi és anyagi jogi kérdésekben. A jogot vagy kötelezettséget a közigazgatási hatóság állapítja meg, s az azonnali jogvédelmet a közigazgatási hatóság határozatának a végrehajtása nyújtja.

Ideiglenes intézkedés csak a keresettel (viszontkeresettel) érvényesített követelés tekintetében hozható, melynek során a bíróság teljesítésre kötelezi a kérelmező ellenfelét, ennél fogva marasztaló határozatot hoz, mely előzetesen végrehajtható.

A közigazgatási perekben a Pp. 336. §-a viszontkereset előterjesztésének lehetőségét kizárja, míg a Pp. 339. §-a határozza meg azt, hogy a bíróság milyen döntést hozhat, és ide nem tartozik a marasztaló határozat.

A polgári perhez képest a közigazgatási perek eltérő jellege a közigazgatási jogviszonyban részt vett ügyfelek hatósághoz viszonyított alárendeltségéből adódik. A hatóság döntésével kapcsolatos intézkedésre a Pp. 332. § (3) bekezdése nyújt lehetőséget a határozat végrehajtásának felfüggesztésével. Közigazgatási perekben az ideiglenes intézkedés elrendelésének jogintézményét - ahogyan azt a másodfokú bíróság több eseti döntésében kimondta - a határozat végrehajtásának felfüggesztése helyettesítheti.

A fő szabály szerint ideiglenes intézkedés elrendelésének közigazgatási perben nem lehet helye.

Egyes perekben a bíróság a szükségesnek mutakozó "ideiglenes intézkedéseket" az azokra vonatkozó külön jogszabályok alapján, s annak rendelkezései szerint teheti meg.

A szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 11. § (1) bekezdése értelmében a szociális hatáskört gyakorló szerv határozatának bírósági felülvizsgálatára vonatkozó eljárás során ideiglenes intézkedésnek van helye. A bíróság a fél kérelmére ideiglenes intézkedésként rendelkezhet például a szociális ellátás folyósításáról. Ebből következően az Sztv., mint anyagi jogi jogszabály teremt lehetőséget az ideiglenes intézkedés elrendelésére és a bíróság a Pp. 156. §-ában

foglalt rendelkezés alapján azt vizsgálja, hogy ezen feltételek fennállnak-e.

A bíróságnak az ideiglenes intézkedés alkalmazásának feltételeit kell vizsgálni például a polgármesteri tisztség megszüntetése iránt indított perekben, amikor a felperes a polgármesteri tisztségből történő felfüggesztést is kéri. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 33/C. § (2) bekezdése szerint a polgármester sorozatos törvénysértő tevékenysége, mulasztása miatti eljárás során a bíróságnak a Pp. rendelkezéseit kell alkalmaznia.

A Kúria az 5/2010. (XI. 15.) Közigazgatási jogegységi határozat II. pontjában kimondta, hogy ezekben a perekben a bíróság a Pp. 156. §-ában foglaltaknak megfelelő alkalmazásával hozhat határozatot.

II. Előzetes bizonyítás

A Pp. XX. fejezete tartalmazza a bizonyítás szabályait, s a peres eljárás általános rendje szerint a bizonyítási eljárást megelőzi a felperesi kereset és az alperesi védekezés előadása. Ezt követően lehet ugyanis azt megállapítani, hogy melyek a bizonyításra szoruló tények és, hogy kit milyen bizonyítás terhel.

Ugyanakkor felmerülhetnek olyan okok is, amelyek indokolhatják az általános menettől való eltérést és a korábbi bizonyítást például, ha az eljárás későbbi szakaszában az már nem lehetséges (pl. tanú betegsége, romlandó áru, hosszabb idejű külföldi tartózkodás stb.).

Előzetes bizonyítás elrendelése iránti kérelmet az érdekelt fél terjeszthet elő, akár a per megindítása

előtt, akár annak folyamatban léte alatt a Pp. 207. §-ában megfogalmazott esetekben. Sor kerülhet előzetes bizonyításra, ha valószínűnek mutatkozik, hogy a bizonyítás a per folyamán, illetve annak későbbi szakában már nem lenne sikeresen lefolytatható, vagy jelentős nehézséggel járna; ha elősegíti a per ésszerű időn belül történő befejezését; ha a dolog hiányaiért a felet szavatosság terheli és ha különös jogszabály a bizonyítás előzetes lefolytatását megengedi (pl. szabadalom).

A Pp. XX. fejezete a bizonyítás körében nem állapít meg eltérő szabályt az előzetes bizonyítással kapcsolatban, s ezen intézmény alkalmazását sem zárja ki.

Annak, hogy a közigazgatási perekben ennek az intézménynek jelentősége nincs, nyilvánvaló magyarázata az, hogy a per tárgya a közigazgatási határozat jogszerűségének felülvizsgálata. Valamennyi közigazgatási szerv az adott eljárásra irányadó jogszabályi rendelkezés szerint köteles lefolytatni az eljárást, vagyis a bírósági szakaszt megelőzi egy korábbi bizonyítási eljárás. A hatóságnak ugyanis kötelessége a tényállás tisztázása, ennek keretében a bizonyítékok beszerzése, illetve az ügyfélnek is adott a lehetőség arra, hogy bizonyítási indítványát előterjessze, szakértői véleményt beszerzését indítványozza.

A Pp. 339/A. §-a alapján a bíróság a közigazgatási határozatot - jogszabály eltérő rendelkezése hiányában - a meghozatalakor alkalmazandó jogszabályok és fennálló tények alapján vizsgálja felül. Ebből következően az előzetes bizonyítás elrendelésének általános, a Pp. 207. §-ában írt feltételek fennállása kétséges. A közigazgatási perek nagy részénél azért sem merülhet fel az előzetes

bizonyítás kérdése, mivel jogkérdésekről kell a bíróságnak dönteni, arról, hogy a közigazgatási szerv a jogszabályokat helyesen értelmezte-e.

A perindítás határidőhöz kötött, s a hatóság a törvény által előírt határidő alatt köteles az iratokat felterjeszteni, következésképpen az esetleges időmúlás miatti bizonyítási nehézség problémája sem merülhet fel.

A közigazgatási perekkel kapcsolatos speciális rendelkezés körében a Pp. 332/B. §-a mondja ki azt, hogy amennyiben előzetes bizonyításra nem kerül sor, a bíróságnak az első tárgyalás napját úgy kell kitűznie, hogy az legkésőbb az iratoknak a bírósághoz való érkezését követő hatvan napon belül megtartható legyen.

A Pp. fenti rendelkezése - amely 2005. november 01-től hatályos - az általános szabályokban megállapított 4 hónap helyett 60 napra csökkenti a tárgyalás megtartásáig nyitva álló határidőt, mivel az előzményi iratok a bíróság rendelkezésére állnak, így 60 napon belül a tárgyalást ki kell tűzni, mert ez biztosítja a per ésszerű időn belül történő elbírálását.

Megállapítható, hogy a Pp. speciális szabályaira figyelemmel az előzetes bizonyítás jogintézménye a közigazgatási perekre nem jellemző és, ha nem is kizárt, de az a gyakorlatban nem fordul elő. A jogesetek vizsgálata kapcsán megállapítható volt, hogy az előzetes bizonyítás kérdésével a közigazgatási perben eljáró bíróság akkor foglalkozott, amikor a kisajátításról rendelkező határozat végrehajtásának felfüggesztését kezdeményezték a folyamatban lévő polgári perre és az ott felmerülő bizonyítás sikertelenségére tekintettel. A

másodfokú bíróság kifejtette azt, hogy a Pp. 207. § a) pontja szerint az érdekelt fél kérelmére a polgári per bírósága rendelheti el az előzetes bizonyítás lefolytatását, így nincs elzárva attól a lehetőségtől a felperes, hogy "a tárgyi bizonyíték megsemmisülése miatti aggodalmának alapossága esetén más jogi eszközt a polgári perben igénybe vegyen". Ez a közigazgatási határozat végrehajtásának felfüggesztése iránti kérelemnek kedvezőbb elbírálására nem vezet.

III. Végrehajtás felfüggesztése

A Ket. hatályba lépése előtt folyamatban volt államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény rendelkezései szerint a keresetlevél benyújtása azt eredményezte, hogy automatikusan a határozat végrehajtása felfüggesztésre került.

Fenti rendelkezéssel szemben a 2005. november 01-től hatályos Ket. és ezzel párhuzamosan a Pp. 332. § (3) bekezdése új rendelkezést tartalmazott, ami a jogintézmény újraértelmezését, és a korábban kialakult gyakorlat felülvizsgálatát igényelte.

Korábban a Ket. rendelkezései alatt megtalálható, de 2012. február 01-től a Pp. 332. § 2a) pontjában átültetett rendelkezés szerint a keresetlevél benyújtásának a végrehajtásra nincs halasztó hatálya, felperes azonban a keresetlevélben a végrehajtás felfüggesztését kérheti. A végrehajtás a kérelemnek a végrehajtást foganatosító szerv tudomásra jutásától annak elbírálásáig nem foganatosítható, kivéve ha hatóság a határozatot végrehajtás felfüggesztése iránti kérelemre tekintet nélkül végrehajthatónak nyilvánította. A törvény állapítja

meg azokat az eseteket is, amikor nincs helye a végrehajtás felfüggesztésének.

A Pp. 332. § (3) bekezdése szerint ha a keresetlevél a közigazgatási határozat végrehajtásának felfüggesztésére irányuló kérelmet tartalmaz, a bíróság annak tárgyában az iratoknak a bírósághoz való érkezését követő nyolc napon belül határoz. A későbbiek során a bíróság a közigazgatási határozat végrehajtásának felfüggesztését - már a tárgyalás kitűzése előtt is - kérelemre bármikor elrendelheti. A bíróság a végrehajtást foganatosító szervet haladéktalanul értesíti a végrehajtás felfüggesztéséről. A végrehajtás felfüggesztéséről szóló végzés meghozatala során a bíróságnak figyelemmel kell lennie arra, hogy a végrehajtást követően az eredeti állapot helyreállítható-e, vagy hogy a végrehajtás elmaradása nem okoz-e súlyosabb károsodást, mint amilyennel a végrehajtás felfüggesztésének elmaradása járna.

Fenti szabályozás azon túl, hogy rövid határidő mellett a bíróságra intézkedési kötelezettséget állapított meg, számtalan új kérdést is felvetett, amelynek megválaszolása során több ellentmondó válasz és megoldás született. Iránymutató döntésével a Kúria a 2/2006-os számú Közigazgatási jogegységi állásfoglalásában foglalkozott a felvetett problémákkal és ezt követően a kialakult jogalkalmazás már egységesnek mondható.

A felvetett kérdések és problémák a következők voltak:

- A végrehajtás felfüggesztése iránti kérelemmel érdemben csak akkor kell foglalkozni, ha egyébként a keresetlevél a Pp. 330. § (1) bek., illetve a Pp. 121. §-ában előírt*

alaki és tartalmi előírásoknak megfelel, azaz a bíróság "befogadja" a keresetet és érdemben kell azzal foglalkozni.

- A jogalkalmazás során problémát jelentett a Pp. 332. § (3) bekezdésében megállapított rendkívüli rövid - 8 napos - határidő betartása, mivel ezen idő alatt nincs lehetőség arra, hogy a határozattal érintett ellenérdekű feleket a bíróság értesítse az eljárás megindításáról, így nem is volt tudomásuk a keresetlevélről és a végrehajtás felfüggesztése iránti kérelemről. Ez viszont a jogorvoslathoz való jog alkotmányos alapelvét sértette. Ezért a gyakorlatban felvetett problémákra alapítottan hozta meg a Kúria a 3/2008-as számú Közigazgatási-Polgári jogegységi határozatát, amelyben kimondta, hogy a Pp. 233. § (1) bekezdése alapján a közigazgatási határozat végrehajtásának felfüggesztése tárgyában hozott végzés ellen a fellebbezési jog nem illeti meg az olyan ügyfelet, aki a végzés meghozatalának időpontjában a perbe még nem avatkozott be, mivel a végzés reá rendelkezést nem tartalmaz. Megállapította a Kúria azt is, hogy a közigazgatási eljárás ellenérdekű ügyfelének jogsérelemet okozhat a közigazgatási határozat végrehajtásának felfüggesztése, ezért a határozat ellen a jogorvoslatot részére biztosítani kell. A Pp. 332. § (5) bekezdése értelmében a bíróságnak kötelessége a közigazgatási eljárásban ellenérdekű felet a beavatkozás lehetőségéről értesíteni, így részére e jogának gyakorlását azt megelőzően kell biztosítani, hogy a bíróság a közigazgatási határozat végrehajtásának felfüggesztéséről határozatot hozna. A törvényben előírt határidő ugyanis nem foszthatja meg az ellenérdekű felet beavatkozásának gyakorlásáról. A jogegységi határozatban kifejtették, hogy a bíróság akkor jár el helyesen a Pp.

332. § (3)-(5) bekezdéseinek alkalmazása során, hogy ha a közigazgatási határozat végrehajtásának felfüggesztése tárgyában hozott döntését megelőzően rövid határidő kitűzésével értesíti az ellenérdekű felet a beavatkozás lehetőségéről és csak ezen határidő után, a beavatkozásról való döntést követően hoz határozatot a közigazgatási határozat végrehajtásának felfüggesztéséről. Ezzel biztosítja az ellenérdekű fél számára a jogorvoslati lehetőséget.

- A végrehajtás felfüggesztése iránti kérelemmel kapcsolatban nagy számban került sor elutasításra azzal az indokkal, hogy még a jogi képviselőkkel eljár ügyfelek sem voltak azzal tisztában, hogy a végrehajtás felfüggesztése iránti kérelem előterjesztése önmagában nem alapozza meg a végrehajtás felfüggesztését. Több esetben azt kifogásolták az elutasító végzés elleni fellebbezésükben, hogy a bíróság e körben nem intézkedett hiánypótlás, tájékoztatás iránt.

A jogegységi határozatnak fontos eleme volt annak kimondása, hogy a bíróság érdemben csak akkor tudja megvizsgálni a végrehajtás felfüggesztése iránti kérelmet, ha azt a fél indokolással ellátva terjeszti elő, és a kérelemben előadott okokat, adatokat, tényeket, körülményeket igazolja (Pp. 164. § (1) bekezdése alapján).

Több határozatában kimondta a másodfokú bíróság azt, hogy a felperes a Pp. 332. § (3) bekezdése alapján a végrehajtás felfüggesztése iránti kérelmet az eljárás során később is előterjesztheti és, hogy a végrehajtás felfüggesztésének körülményeinek vizsgálata nem hivatalbóli kötelezettsége a bíróságnak. Azt csak a kérelem alapján és az abban foglaltaknak megfelelően

végezheti el, amelyekre nézve a bizonyítékokat a kérelmezőnek kell nyújtania. A bíróság hivatalos tudomására való hivatkozással szemben mondta ki a másodfokú bíróság azt is, hogy a cégbíróságnál vezetett beszámolók, mérlegek vagy a felszámolási eljárásra való hivatkozás nem olyan adat, amelyről a bíróságnak hivatalos tudomása lehet, illetve nem feladata a bíróságnak a bizonyító fél helyett a folyamatban lévő pereinek, s azokból a gazdálkodási adatoknak a kigyűjtése és értelmezése. A bíróságnak a bizonyítás szükségességéről nincs tájékoztatási kötelezettsége a végrehajtás felfüggesztése iránti kérelem elbírálásánál. Ugyanakkor a végrehajtásnak nem célja a vállalkozás gazdasági ellehetetlenítése. A végrehajtást fel kell függeszteni, ha súlyosabb érv szól a felfüggesztés, mint a végrehajtás mellett. Ilyen érv a folyamatos működés fenntartása, a dolgozók foglalkoztatása.

- Számtalan esetben fordult elő, hogy a végrehajtás felfüggesztését a felperes arra hivatkozással kérte, hogy a közigazgatási határozat jogsértő. E kérdésben egyértelmű volt az a bírói gyakorlat, hogy a közigazgatási határozat jogszerűségéről - a Pp. 212. § (1) bekezdésének megfelelően - a bíróság az eljárást befejező érdemi határozatában, ítélettel dönt és a jogszerűtlenségre hivatkozás nem alapozza meg a végrehajtás felfüggesztését.

- Számtalan esetben okozott bizonytalanságot, illetve téves döntést, hogy a bíróságok nem vizsgálták a végrehajtás felfüggesztése iránti kérelem elbírálásakor azt, hogy a határozat milyen rendelkezést tartalmaz. Több esetben előfordult, hogy a bíróság felfüggesztette a végrehajtást, noha a határozat egyoldalú kérelem

elutasításáról rendelkezett és nem volt végrehajtható rendelkezése.

- Problémát és eltérő döntéseket eredményezett a bírói gyakorlatban az is, amikor az építési határozat bírósági felülvizsgálata iránti eljárásban nem az építtető kérte a határozat felülvizsgálatát. Amikor az eljárásban érintett ellenérdekű felek kezdeményezték a felülvizsgálatot, a bíróságnak a saját érdekükre tekintettel kellett vizsgálni azt, - ilyen irányú kérelem esetén - hogy a végrehajtás felfüggesztésének feltételei fennállnak-e. Ma már következetes a gyakorlat abban a kérdésben, hogy az építési munkára kiadott hatósági engedély végrehajtásának felfüggesztését a szomszédos ingatlan tulajdonosa a saját telkén keletkező helyrehozhatatlan károsodásra, következményekre hivatkozással kérheti és nem általánosságban az építésügyi jogszabályok megsértésére, ami a per érdemére tartozó kérdés.

- A végrehajtás felfüggesztésének speciális szabályai érvényesülnek a kisajátítási ügyben hozott közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránti eljárásban. Következetes az a bírói gyakorlat, amely a végrehajtás felfüggesztése iránti kérelmet elutasítja minden esetben, amikor a kisajátítás jogalapját nem, csupán az összecszerűséget támadja a felperes. A kisajátításról szóló 2007. évi CXXIII. törvény Ktv. 32. § (1) bekezdésében felsorolt eltérésekkel kell alkalmazni a Pp. XX. fejezetének rendelkezéseit. E szerint a bíróságnak a jogalap tekintetében 3 hónapon belül kell közbenső döntést hozni, míg az e) pont értelmében a bíróság - kérelemre - ideiglenes intézkedéssel rendelkezhet az ingatlan birtokba adásáról, amennyiben a kártalanítás igazságügyi szakértő által megállapított összegének a

birtokba adással egyidejű megfizetését a kisajátítást kérő vállalja. A Ktv. 32. § (2) bekezdése szerint a bíróságnak a közigazgatási határozat végrehajtását felfüggesztő végzése kizárja az ingatlan tulajdonjogának átszállását. Ebben az esetben az ingatlannal kapcsolatos közigazgatási eljárásokban (ingatlan-nyilvántartási eljárás, építésügyi eljárás), az eljáró szerv köteles az eljárását a per jogerős befejezéséig felfüggeszteni. Ezen speciális szabályokkal nincs ellentétben a Pp. 332. §-ának (3) bekezdése, melynek alapján a kisajátítási határozat végrehajtásának felfüggesztése iránti kérelem elbírálásánál a bíróságnak mérlegelési körébe kell vonni a tulajdon alkotmányos védelméből eredően a végrehajtáshoz fűződő közérdeket. A másodfokú bíróság a kisajátítási határozat bírósági felülvizsgálata iránti perben mutatott rá arra, hogy az ingatlan tulajdonjogának átszállásával - a kisajátítási kérelemnek helyt adó közigazgatási határozat alapján - s az ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzése a kisajátítást kérő alperes a tulajdonjoggal járó rendelkezési jogából eredően elkezdheti az építési munkálatokat, ami az ingatlan korábbi tulajdonosainak (felperesek) tulajdonjogának sérelmével járhat, mivel az megszünteti a tulajdonjogokat és a használati joguktól is megfosztja. Megállapította azt is a másodfokú bíróság a fellebbezési eljárásban, hogy a határozat végrehajtása esetén a műemlék jelentőségű területet érintő beruházás a közérdek sérelmével járhat és az visszafordíthatatlan folyamatot eredményez.

- A jogalkalmazói gyakorlat ma már egységes abban a kérdésben is, hogy az ingatlan-nyilvántartási ügyben hozott határozat bírósági felülvizsgálata iránti perekben a Pp. 332. § (3) bekezdése és a KJE-ben foglalt

szempontok nem alkalmazhatók, mivel a végrehajtás felfüggesztése iránti kérelem elbírálásánál a speciális - 1997. évi CXLI. törvény - rendelkezéseit kell alkalmazni. Az ingatlanügyi hatóság a határozat tartalmának megfelelő változást kézbesítés előtt bejegyzi, illetve feljegyzi a tulajdoni lapra, átvezeti a térképen. Az Inyvtv. speciális rendelkezéseiből következően az ingatlan-nyilvántartásba a bejegyzés a határozathozattal történik, az eljárásnak nincs végrehajtási szakasza, ezért a végrehajtás felfüggesztése fogalmilag kizárt.

- A közérdek védelme jelent meg ezen kérelmek elbírálásával kapcsolatos eljárásokban, amikor a Ket. hatályba lépésével egyidejűleg nagy számban indultak olyan közigazgatási perek, melyben előterjesztettek végrehajtás felfüggesztése iránti kérelmet arra hivatkozással, hogy a szabálytalanul, építési engedély nélkül elhelyezett reklámtáblák elbontását mellőzzék. A perekben kezdetben a bíróság vizsgálta a végrehajtás felfüggesztése iránti kérelem elbírálása kapcsán, hogy bizonyította-e, igazolta-e a kérelmező azon állítását, hogy milyen költségekkel jár a reklámtábla elbontása, netán visszahelyezése, illetve, hogy milyen a társaság gazdasági helyzete. Vizsgálta azt is, hogy a reklámtáblák elbontásával az eredeti állapot helyreállítható-e. Ezen eljárásokban azonban - az eljárások rendkívül nagy számára is figyelemmel - nyilvánvalóvá vált, hogy egy székhelyen, de különböző nevek alatt működő reklámcégek építési engedély nélkül létesítettek reklámtáblát, így a bírói gyakorlat és fellebbezések alapján a másodfokú bíróság következetes álláspontja lett, hogy nem elégedtek meg a reklámberendezés bontási költségeire adott ajánlattal és kifejtették azon álláspontot, hogy a végrehajtás felfüggesztése körében a szabályoknak

megfelelően kialakított környezethez fűződő közérdek sérelmét szükséges összevetni a felperes oldalán felmerülő károsodással. Így felperesnek nem pusztán a bontással felmerülő költségeit, de ezen költségeknek a gazdálkodását, működése ellehetetlenülését, de legalább súlyosan érintő befolyását is be kell mutatnia, s igazolnia kell a kérelem teljesítésének megfontolásához, mivel ennek teljesüléséig a végrehajtás elmaradását a közérdek súlyosabb sérelmének tekintette a bíróság.

-.-.-.-

Lényeges változást eredményezett a 2011. március 01-től hatályos azon Pp. módosítás, amely kimondta, hogy amennyiben a fél a végrehajtás felfüggesztése iránti kérelmének elutasítását követően ismételten, azonos ténybeli és jogi alapon nyújt be ismételt kérelmet, a végrehajtás felfüggesztését megtagadó végzés ellen külön fellebbezésnek nincs helye. Ez a rendelkezés megakadályozza az alaptalan és ismételten, sorozatosan benyújtott végrehajtási kérelmek érdemi elbírálását.

-.-.-.-

Az "ideiglenes jogvédelmi" eszközök körében megemlíthető még az ügyfél perfeljegyzés iránti kérelme is, amit az ingatlant érintően (építésügyi, ingatlan-nyilvántartási ügy, stb.) nyújtottak be. Ezzel kapcsolatosan következetes volt az a bírói gyakorlat, amely az Inyvtv. 64. § (1) bekezdésére hivatkozva a perfeljegyzés iránti kérelmet elutasította azzal az indokkal, hogy jelen per tárgya a közigazgatási határozat jogszerűségének felülvizsgálata, amely nem azonos a törlési, kiigazítási, ingatlan tulajdonjogát, közös tulajdont, házassági, vagyoni jogi

kérdéseket, stb-t érintő perekkel, következésképpen kizárt a perfeljegyzés.

-.-.-.-

Az irányadó jogszabályi rendelkezés és a bírói gyakorlat alapján összességében az a megállapítás tehető, hogy közigazgatási perekben a közigazgatási határozat végrehajtásának felfüggesztése megfelelő jogi védelmet biztosít. E körben ma már a jogalkalmazási gyakorlat is egységesnek mondható. Az ideiglenes intézkedést e pertípusnál a végrehajtás felfüggesztése helyettesíti, illetve azokban az eljárásokban alkalmazható, ahol az anyagi jogszabályok kifejezetten megengedik. Az előzetes bizonyítási eljárás közigazgatási perekben nem fordul elő.

XI. Szankciók és más jogkövetkezmények

A joggyakorlat-elemző csoport munkaterve szerint a szankciókkal összefüggésben két kérdéskört szükséges áttekinteni: 1. milyen szankciók alkalmazhatók a per során a felekkel és az egyéb résztvevőkkel szemben; 2. hogyan tud a bíróság érvényt szerezni döntéseinek: melyek a közigazgatási szervekkel szemben a bíróság által kiszabható szankciók? Ez utóbbi kérdés valójában már a közigazgatási perben hozott bírósági ítélet végrehajtásának területére eső problémakör.

1. A per folyamán a felekkel és az egyéb résztvevőkkel szemben alkalmazható szankciók

A peres eljárásban alkalmazott jogkövetkezmények többféle szempontból csoportosíthatóak, attól függően, milyen cselekményért, magatartásért alkalmazzák őket, illetve kivel szemben. A legtöbb, polgári ügyekben alkalmazott jogkövetkezmény, szankció megfelelően alkalmazható a közigazgatási perekben is, néhány eltérésre azonban szükség van.

A legjelentősebbek a felek mulasztásai, illetve rosszhiszemű magatartásai miatti szankciók. E körben különbséget kell tenni az ügy éremére kiható és az eljárási jellegű jogkövetkezmények között. Az előbbieket tekintetben az aktus-felülvizsgálatra irányuló közigazgatási pereknél továbbra is fenn kell tartani, hogy bírósági meghagyás kibocsátásának helye nincs. Egyéb esetekben, ha pl. a közigazgatási perek körébe kerülnek a közigazgatási szerződések is, ilyen korlátozásra nem feltétlenül van szükség.

A közigazgatási perek sajátossága, hogy abban a bírósági nagymértékben támaszkodik a pert megelőző hatósági

eljárásban született iratokra, ez indokol(hat)ja a tárgyalás szükségtelenségét is. Nagy jelentősége van tehát, mi kerül az eljáró bíró elé és mikor. A Pp. előírja a közigazgatási szerveknek, hogy az ügy iratait a keresetlevéllel együtt határidőn belül küldjék meg a bíróságnak, ennek elmulasztása vagy késedelmes teljesítése esetén a bíróság a mulasztó közigazgatási szervet pénzbírsággal sújthatja [331. § (2) bek.]. Tekintettel arra, hogy a közigazgatási szervek szigorú hivatali rendben működnek, indokolt volna a mérlegelési lehetőséget bírságot kötelezettségé alakítani. Ha a mulasztásnak kivételesen menthető oka van, a bírságot az igazolással a közigazgatási szerv is elháríthatná.

A hatósági eljárásban született okiratok nagy jelentősége miatt a felperes más peres eljárásokhoz képest hátrányosabb, kiszolgáltatott helyzetben van, hisz egyes fontos iratok, melyekkel a felperes kívánna bizonyítani, nem az ő, hanem ellenfele birtokában vannak. Ez különösen akkor okoz nehézséget a felperesnek, ha az iratokat a közigazgatási szerv szelektálva küldi meg a bíróságnak.⁵³ Ennek kivédésére szolgálna a korábbi joggyakorlat-elemző csoport által készített jelentésben javasolt megoldás, nevezetesen, hogy az iratokat a közigazgatási szervnek eredetben, iratjegyzékkel ellátva kellene továbbítani a bíróságra (35. oldal). Ennek elmulasztása esetére célszerű lehet külön nevesíteni szankciókat (pl. bírságot, esetleg pernyertesség ellenére a teljes perköltségben marasztalás). A közigazgatási eljárásban keletkezett iratokat egyébként a bíróság ma is korlátlanul bekérheti,

⁵³ Egyes eljárásokban előfordulhat, hogy a hatóság előtt nagy mennyiségű iratanyag keletkezik (pl. versenyügyek), ám a bíróságnak nincs szüksége valamennyire a felülvizsgálathoz. Ilyen esetekre vonatkozóan elképzelhető kivételszabály beiktatása, hogy az iratjegyzékkel együtt nem kell minden iratot eljuttatni a bíróságra, ám a bíróság eljárása során bármely további iratot bekérhetne. Az elektronikus kommunikáció bevezetése és a digitalizálás térnyerése miatt a papír alap iratok bekérése egyébként is szűk körre fog visszaszorulni.

a bírósági felhívásnak eleget nem tevő közigazgatási szerv pedig pénzbírsággal sújtható.

Az előző joggyakorlat-elemző csoport összefoglaló jelentésében két nehézségre hívta fel a figyelmet az eljárás során alkalmazható szankciókkal kapcsolatban (42-43. oldal): egyrészt - bírói igazoltatási jogkör hiányában - a tárgyalás rendjének fenntartása körében a hallgatóság tagjának pénzbírsággal való sújtásával, másrészt a pénzbírság felső határának a pertárgyértékhez kötésével összefüggésben.

Pénzbírság felső határa.

Indokolt a felső határ pertárgyértékhez kötésének megszüntetése (valójában ez nem a közigazgatási perek sajátjából fakadó igény), mert a rosszhiszemű magatartás és a pertárgyérték között alapvetően nincs összefüggés⁵⁴. Az abszolút felső határ megtartása indokolt, egyúttal célszerű lenne azt differenciált módon meghatározni (miként az jelenleg is ismert: kiskorúak esetében, vagy kiemelt jelentőségű perekben, de be lehetne vezetni pl. jogi személyekre is külön, illetve az ismételt bírságolásra), valamint a bírságolás főbb szempontjait törvényben rögzíteni [pl. cselekmény súlya, felróhatósága, ismétlődése, következményei, érintett jövedelmi és vagyoni helyzete (lásd: Be. 161. §, Ket. 61. §)].

Hallgatóság tagjának bírságolása.

A rendfenntartás keretében a Pp. többféle szankciót szabályoz, nem különböztetve attól függően, kivel szemben

54 Áttételesen lehet legfeljebb ilyen összefüggést kimutatni, amikor a fél egy-egy szankciót (bírságot) inkább bevállal, hogy valamilyen más előnyhöz jusson, és ennek során - miként már a perindítás során is - mérlegeli a várható előnyöket és hátrányokat, köztük a felmerülő kiadásokat is.

van szükség a szankció alkalmazására. A pénzbírság kiszabásának feltétele a bírságotolandó személy személyazonosságának ismerete. A hallgatóság tagjainak igazoltatására a bíró nem jogosult, ám ha a tárgyalás rendjének megzavarója - bírói felhívásra - önként adja át személyi adatait, akkor a bíró vele szemben is alkalmazhatja e jogkövetkezményt (ennek gyakorlati működőképessége persze igen csekély). A bíró a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 24/A. § alapján igénybe veheti a rendőrség közreműködését az érintett személy igazoltatására. Tekintettel arra, hogy a bíróságok épületében jellemzően rendőrök nem tartózkodnak, ennek a módszernek a gyors kivitelezhetősége szintén kérdéses. Az adott eset körülményeitől függ, hogy a tárgyalás rendjének helyreállítása érdekében szükség van-e a rendzavaró bírságolására vagy sem. A legtöbb esetben mindazonáltal a leggyorsabbnak és leghatékonyabbnak a rendzavaró hallgatósági tag kiutasítása, illetve kivezetése tűnik a tárgyalóteremből, mely a személy- és vagyonőrök közreműködésével megoldható. A kivételes esetekre, amikor mégis hatékonynak és kivitelezhetőnek tűnik a bírságolás, célszerű megtartani a törvényben még a hallgatóság tagjaival szemben is ezt a jogkövetkezményt.

Szünetelés. A szünetelés okai között szerepelnek olyanok is, amelyek a felek mulasztásához köthetőek, nevezetesen, ha a tárgyalást mindkét fél elmulasztja, s a felperes előzetesen nem kérte a tárgyalás távollétében történő megtartását [Pp. 137. § (1) bek. b) pont]. Közigazgatási perekben - kiváltképp arra tekintettel, hogy a peres eljárást rendszerint kétfokú hatósági eljárás előzte meg, és külön jelentőséggel bír, hogy az eljárás a bíróság előtt is minél hamarabb befejeződjön - indokolt volna a felek tárgyalásmulasztásán alapuló szünetelést (legalább az első tárgyalás elmulasztása esetén) a per

megszüntetésére felváltani. A nem aktus-felülvizsgálatra irányuló közigazgatási perekben megmaradhatnak az általános szabályok.

2. A bírósági döntések végrehajtása a közigazgatás által

A hatályos jogi szabályozás csak részlegesen foglalkozik azzal, miként kell végrehajtani a közigazgatási perben született ítéletet a közigazgatásnak. A Ket. 109. § (3) bekezdése rögzíti, hogy ha a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság az ügy érdemében határozott a hatóságnál ugyanabban az ügyben azonos tényállás mellett - a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság által elrendelt új eljárás kivételével - nincs helye új eljárásnak. E szabály az ítélet res iudicata hatásának levonása a közigazgatási szervekre nézve. A (4) bekezdés pedig előírja, hogy a hatóságot a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság határozatának rendelkező része és indokolása köti, a megismételt eljárás és a döntéshozatal során annak megfelelően jár el.

Amennyiben a bíróság reformatórius jogkörében jár el, akkor - feltéve, hogy az ítélet marasztalást tartalmaz - a közigazgatási végrehajtás szabályai szerint kell eljárni, a kötelezett e szabályok szerint kereshet jogvédelmet jogsértés esetén.

Ha azonban a bíróság kasszációs jogkörében eljárva hatályon kívül helyezi a támadott közigazgatási határozatot (esetleg határozatokat), és a közigazgatási szervet új eljárásra és új határozat hozatalára kötelezi, akkor a Ket. idézett (és egyéb) rendelkezéséből az következik, hogy a közigazgatási szerv köteles végrehajtani a bíróság ítéletét, ám az ennek kikényszerítésére rendelkezésre álló eszközök

korlátozottak. Az ilyen tartalmú ítélet végrehajtásával összefüggésben kétféle probléma merülhet fel: egyrészt, ha a bírói kötelezés ellenére a közigazgatási szerv nem folytat le új eljárást, illetve nem hoz új határozatot, valamint ha az új döntés nem követi a bírósági ítéletben foglalt előírásokat.

Mindkét eset, de különösen a második szempontjából rendkívül fontos, hogy a közigazgatási szervek pontosan tudják, milyen szabályokat sértettek meg és hogyan, továbbá hogy a megismételt eljárásban hogyan kell eljárniuk.⁵⁵ Ehhez elengedhetetlenül fontos, hogy maguk a bírósági ítéletek tiszták és egyértelműek legyenek, beleértve az indokolást is. Amennyiben a bíróság instrukciókat ad a megismételt eljárásra, illetve az új döntésre vonatkozóan, annak szintén egyértelműnek, félreérthetetlennek kell lennie. A pontos végrehajtás érdekében egyes országokban (pl. Franciaország) lehetővé teszik a közigazgatási szerveknek, hogy a végrehajtás módjairól további felvilágosítást kérjenek a bíróságoktól (Franciaországban az Államtanáctól, bármely közigazgatási bíróság ítéletének végrehajtásáról van is szó, Malin a Legfelső Bíróságnak vannak ilyen feladatai).

A különböző államokban⁵⁶ a közigazgatási bíróságok ítéletei

55 Azon főszabály alól, hogy a megismételt eljárásban a közigazgatási szervnek teljes egészében követnie kell a jogerős ítéletben foglaltakat (beleértve annak indokolását is), szükséges kivételeket is beiktatni pl. arra az esetre, ha a megismételt eljárásban egy időközben hatályba lépett új jogszabályt kell már alkalmazni, az eredeti eljáráshoz képest a megismételt eljárásban megváltozott, új tényállás alapján kell döntést hozni. Azon is el kellene gondolkozni, hogy mely esetekben lehetne áttörni a bírói iránymutatás figyelmen kívül hagyása miatti semmisséget (Ket. 121. §) abból a célból, hogy jogszerű döntés szülessen akkor is, ha a korábbi bírósági ítéletben foglalt megállapítások tévesek voltak.

56 General Reports of Congress - International Association of Supreme Administrative Jurisdictions. (Madrid, 2004): The Execution of Decisions of the Administrative Courts. http://www.aihja.org/images/users/1/files/2004_Madrid_Congress_General_Report_VIII_congres_VIII_va_0.pdf

PHPSESSID=f83dg63dqj6lvokoep4kk44ful; Association of Councils of State and Administrative Jurisdictions of the EU (ACA) adatbázisa, <http://www.juradmin.eu/index.php/en/tour-d-europe-en>

végrehajtásának biztosítására különféle megoldásokat vezettek be. Ezek között vannak közvetlen eszközök, és vannak olyanok, amelyek közvetetten fejtik ki hatásukat. Ez utóbbiak körébe tartoznak például a közigazgatási szerv nevében eljáró hivatalnokok ellen indítható fegyelmi és büntetőeljárások. Ezt a célt szolgálja továbbá a bírósági ítéletek közzététele, illetve összefoglaló jelentések készítése a közigazgatási perekben hozott ítéletek végrehajtásának hatékonyságáról⁵⁷, valamint az állam kártérítési felelőssége (közigazgatási jogkörben okozott károk). A közvetlen eszközök a konkrét jogsérelem megszüntetésére, az adott ügyben a közigazgatásnak a bírósági ítéletben foglaltak szerinti eljárásának érvényesítésére irányulnak.

Az eszközök aszerint csoportosíthatók, hogy a közigazgatási szerv egyáltalán nem tett eleget eljárási és döntéshozatali kötelezettségének, vagy pedig újból hibás döntést hozott.

Az utóbbi esetben lényegében van egy újabb közigazgatási döntés, mely az általános szabályok szerint újabb perben támadható meg.

Ha a közigazgatási szerv inaktív marad, akkor más államokban különösen az alábbi megoldási lehetőségek ismertek:

- van, ahol a bíróság - a közigazgatási szerv megfelelő határidő biztosítása mellett történő felhívása mellett - ideiglenes intézkedést hozhat az ügy megoldására, mely mindaddig hatályban marad, amíg a közigazgatási szerv kötelezettségeinek eleget nem tesz (pl. Hollandia)

⁵⁷ Ausztriában például évente teszik közzé a közigazgatási bíróság jelentését, amelyben feldolgozzák az adott évben feltárt legfontosabb nehézségeket. Csupán informatív jellege van, de alkalmas arra, hogy figyelemmel lehessen kísérni, mennyiben hajtják végre a közigazgatási bíróság ítéleteit.

- megoldást jelentenek a bírságok is: ennek egyik formája, ha az ítéletet hozó bíróság maga helyezi kilátásba a bírságot arra az esetre, ha a közigazgatási szerv az ítéletben foglalt kötelezettségeinek nem tesz eleget; a másik forma az, amikor a bírság kiszabásának szükségessége akkor merül fel, amikor már nyilvánvalóvá vált, hogy a közigazgatási szerv a kötelezettségeinek nem tett eleget, azaz egy speciális, mintegy a meghatározott cselekmény (vagyis az új eljárás és új határozat hozatala) végrehajtására irányuló kényszerítő eszközként alkalmazható a bírság⁵⁸; a külföldi jogokban akad példa a közigazgatási szerv, illetve az eljáró köztisztviselő⁵⁹ (vagy a szerv vezetője)⁶⁰ bírságolására egyaránt; a bírság kiszabásánál a bíróság az eset körülményeit mérlegeli: a közigazgatási szerv által teljesítendő feladat típusát, a késedelem terjedelmét és káros következményeit, a bírságolt vagyoni/jövedelmi viszonyait;
- sajátos megoldást alkalmaz Olaszország, ahol nincs bírságolási lehetőség, helyette a bíróság ad acta megbízottja közreműködik a bírósági ítélet végrehajtásában: a megbízott vagy a bíróság tagja, vagy egy

58 Egyes országokban, mint például Belgiumban, ahol a közigazgatási perben hozott ítéletben nem adható instrukció a közigazgatási szervnek, csak a közigazgatási aktus semmisíthető meg, a végrehajtás szakaszában van lehetőség előírásokat adni a közigazgatási szervnek, s amennyiben ezeknek nem tesz eleget, bírságot lehet. Más országokban, mint például Franciaországban, mindkét bírságolási lehetőség ismert.

59 Ausztriában csak a döntés végrehajtását követően bírságot lehet adni a köztisztviselőnek, Bulgáriában, Spanyolországban ilyen megkötés nincs.

60 Romániában a minimálbér 20 %-ának megfelelő összegű pénzbírsággal sújtható a köztisztviselő naponta.

szabadfoglalkozású személy, vagy egy, a végrehajtandó döntés tartalmának megfelelő ügyekkel foglalkozó köztisztviselő, akinek a cselekményei nem közigazgatási aktusok, eljárása ellen a bíróságokhoz lehet fordulni, egyébként pedig - a jogszabályok és a bírói döntés keretein belül - megtehet minden intézkedést, ami a döntés végrehajtásához szükséges;

- a bíróság maga hoz új határozatot: ilyen ismert például Ausztriában, ahol ha a közigazgatásnak az új határozat meghozatalára nyitva álló határidő (általában hat hónap) eredménytelenül telt el, akkor a bíróság (újabb, immáron rövidebb határidő engedésével és annak eredménytelen elteltével) a fél kérelmére maga hoz új döntést;
- illetve a bíróság más szervet jelöl ki az új eljárás lefolytatására, illetve új döntés meghozatalára.

A közigazgatási perekben születő határozatok végrehajtásában esetenként közvetítők is részt vesznek.

A magyar jogban jelenleg akkor, ha a megismételt eljárásban születő új döntés nem felel meg a bíróság korábbi ítéletének, a fél újabb peres eljárást kezdeményezhet. Arra az esetre, ha kimutatható, hogy az egyértelmű bírói értelmezést és instrukciókat a közigazgatási szerv figyelmen kívül hagyta az új eljárásában, akkor felvethető e második perben a közigazgatási szerv (vagy inkább a köztisztviselő, illetve a vezető) bírságolása lehetőségének bevezetése, esetleg a fegyelmi eljárásra okot adó körülmény kötelező jelzése.

Ha a közigazgatási szerv - eljárási kötelezettsége ellenére - inaktív marad, akkor a Ket. 20. §-ában foglalt, vagy ahhoz hasonló szabályok alkalmazása merülhet fel: azaz a fél előbb a felügyeleti szervnek jelezheti a döntés elmaradását, mely soron kívüli döntéshozatalra hívja fel az illetékes közigazgatási szervet, ha ennek ellenére a döntés elmarad, akkor a felügyeleti szerv másik, azonos hatáskörű szervet jelöl ki a döntés meghozatalára, ha a felügyeleti szerv is inaktív vagy nincs, akkor a fél bíróságtól kérheti egy másik szerv kijelölését. Ezt kombinálni lehetne, esetleg ki lehetne váltani bírságotlással akár az ítéletben, akár utólag. Ha a közigazgatási perben eljáró bíróság alkalmazhatna az ítéletében bírságot, akkor azt megtehetné például oly módon, hogy meghatározná, a döntésében foglalt határidő leteltét követően naponta mekkora bírságot kell fizetnie a kötelezettnek. A határidő eredménytelen elteltét és a bírság alkalmazásának szükségességét a fél jelezhetné a bíróságnak. Végrehajtási eljárás keretében, a végrehajtás elrendelésével kerülhetne sor a bírság érvényesítésére, s az elrendelés keretében kellene ellenőrizni, hogy az ítélet szerinti közigazgatási döntés meghozatalára valóban nem került-e sor.

A végrehajtás elrendelése az (elsőfokú) közigazgatási bíróság hatáskörébe tartozna, a foganatosítás törvényszéki bírósági végrehajtók feladata lenne a Vht. szabályai szerint. Az utólagos bírságotlásra közigazgatási nemperes eljárásban kerülhetne sor: a döntés meghozatalára a bíróság újabb (most már viszonylag rövid) határidőt engedhetne, ennek elmulasztása esetére pedig bírság alkalmazását helyezhetné kilátásba.

Az osztrák megoldás adaptálásán is el lehet gondolkodni, vagyis hogy az újabb közigazgatási határozat meghozatalának elmaradása esetén a fél kérelmére a bíróság hozzon döntést.

XII. Perorvoslat közigazgatási perben

- A közigazgatási perorvoslatok történeti áttekintése

1. Az egyfokú független Pénzügyi Közigazgatási Bíróság 1883-as létrehozását követően, 1897-ben megkezdte működését az 1896. évi XXVI. törvénycikkkel felállított, ugyancsak egy fokon eljáró, de a „rendes” bíróságoktól elkülönült Királyi Közigazgatási Bíróság. Hatáskörét pozitív taxációval határozták meg, reformatórius jogkörrel rendelkezett

A Királyi Közigazgatási Bíróság több mint ötven éves működése alatt folyamatosan történtek kísérletek a közigazgatási bíráskodás többfokúvá tételére, elkülönült közigazgatási alsó bíróságok létrehozására. Ezek a próbálkozások azonban a XX. század első felében sorozatosan elbuktak.

2. Az 1949. évi II. törvény megszüntette a Közigazgatási Bíróságot és a közigazgatási döntések bírói felülvizsgálatát az államszocializmus modellje rendszer idegennek minősítette. 1949 és 1957 között a végrehajtó szervek tevékenysége feletti bírói kontroll mindössze néhány területen maradhatott fenn, a bíróság eljárására, a perorvoslatra a polgári peres eljárás szabályai voltak irányadóak.

3. Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény /Áe./ ugyan szűk körben, csak jogszabály kifejezett felhatalmazása alapján, de lehetővé tette államigazgatási szerv határozatának

bírósági felülvizsgálatát. A jogalkotó folyamatosan bővítette a bíróság által felülbíráható államigazgatási határozatok körét, azonban a bírósági felülvizsgálat lehetősége így is kivételes lehetőség maradt. Az Áe. ezeket a pereket a járásbíróság /városi, városi kerületi/ bíróság hatáskörébe utalta, az elsőfokú döntés ellen a megyei bírósághoz lehetett fellebbezni.

4. 1973-tól az Áe. vonatkozó szabályainak hatályon kívül helyezése mellett a Pp. III. Novellájával a Pp. XX. fejezetében, „Az államigazgatási határozat megtámadása iránti perek” cím alatt került szabályozásra az államigazgatási határozatok bírói kontrollja. A Pp. ezekben a perekben Budapesten a Pesti Központi Kerület Bíróság, egyébként pedig a megyei bíróság székhelyén működő járásbíróság illetékességét állapította meg. Az első- fokú döntés ellen a fellebbezés lehetősége minden esetben biztosított volt a megyei bíróság előtt.

/A törvényességi óvásra az általános szabályok vonatkoztak./

5. A perorvoslat rendjében az Alkotmánybíróság 32/1990./XII.22./ AB határozata nyomán megalkotott, a közigazgatási bíráskodás kiterjesztéséről rendelkező 1991. évi XX. törvény sem hozott lényeges változást. A közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata iránti perekben a fellebbezés lehetőségének korlátozására első ízben csak az 1998. évi LXXI. törvényben, 1999. január 1-től került sor. A Pp. módosítása a közigazgatási pereket a megyei bíróság hatáskörébe utalta, egyesbírói eljárást írt elő és az első fokú ítélet ellen - néhány kivétellel - kizárta a fellebbezést.

A Pp. ekkor hatályba lépett 340.§ /2/ bekezdése úgy rendelkezett, hogy a bíróság ítélete ellen fellebbezésnek van helye, ha a közigazgatási pert olyan határozat bírósági felülvizsgálata iránt indították, amelyet olyan szerv hozott egyfokú eljárásban, amelynek illetékessége az egész országra kiterjed, és e határozatot a bíróság a törvény alapján megváltoztathatja.

A Legfelsőbb Bíróság felülvizsgálati eljárásának lefolytatása minden jogerős határozat ellen kérhető volt. Az eljárások befejezésének gyorsítását szolgálta a Pp. 340.§ /4/ bekezdésébe foglalt rendelkezés, amely szerint a Legfelsőbb Bíróság soron kívül jár el, ha a felülvizsgálati kérelmet olyan közigazgatási perben hozott jogerős ítélet ellen nyújtják be, amely a felet kétmillió forintot meghaladó összeg megfizetésére kötelezi.

6. A közigazgatási perekben alapvetően egyfokú bírósági eljárás miatt különös jelentősége volt a Pp. 2001. évi C. törvénnyel történt módosításának, amely a felülvizsgálati kérelem előterjesztéséhez új feltételeket vezetett be. A Pp. módosított 270.§ /2/ bekezdése előírta, hogy az ügy érdemére kiható jogszabálysértésen túl a joggyakorlat egységesítése körében is fenn kell állni elvi problémának. A befogadhatóság feltétele volt, hogy csak azon határozatok kerülhettek felülvizsgálati elbírálás alá, amelyek az említett két együttes feltételnek /jogszabálysértés és jogegységesítés körében előforduló probléma/ megfeleltek. A befogadhatóságról a Legfelsőbb Bíróság bírója, mint egyesbíró döntött, határozata ellen jogorvoslatnak nem volt helye.

A Legfelsőbb Bíróság felülvizsgálati kérelmeket „szűrő” eljárása 2004. évig működhetett, amikor is az Alkotmánybíróság a 42/2004./XI.9./ AB határozatával a Pp. befogadhatósági eljárást szabályozó rendelkezéseit Alkotmányértőnek minősítette és azokat megsemmisítette.

7. A közigazgatási per fellebbezési szabályai – néhány szövegpontosításon túlmenően – az elmúlt években lényegében nem változtak, ugyanakkor a felülvizsgálati eljárásban a 2012. évi CXVII. törvény 2012. szeptember 1-től néhány korlátozó rendelkezést iktatott a XX. fejezet szabályai közé.

A Pp. hatályos rendelkezései a következők:

Fellebbezés. Perújítás. Felülvizsgálat⁶¹

340. §⁶² (1) A bíróság ítélete ellen fellebbezésnek – a (2) bekezdésben meghatározott kivétellel – nincs helye.

(2)⁶³ A bíróság ítélete ellen fellebbezésnek van helye, ha a közigazgatási pert olyan elsőfokú határozat bírósági felülvizsgálata iránt indították, amely ellen közigazgatási úton nincs helye fellebbezésnek és e határozatot a bíróság törvény alapján megváltoztathatja. E rendelkezés nem vonatkozik a menekültügyi per tárgyában hozott bírósági döntésre, továbbá e rendelkezést közbeszerzési ügyekben a közbeszerzésekről szóló törvényben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.

(3)⁶⁴

61 Beiktatta: 1972. évi 26. törvényerejű rendelet 60. §. Módosította: 1992. évi LXVIII. törvény 18. § (2).

62 Megállapította: 1997. évi LXXII. törvény 29. §. Hatályos: 1999. I. 1-től.

63 Megállapította: 2011. évi CVIII. törvény 180. § (3). Hatályos: 2012. I. 1-től. Lásd: 2011. évi CVIII. törvény 180. § (2).

(4)⁶⁵ A 337. § (2) bekezdését a fellebbezési eljárásban is megfelelően alkalmazni kell.

(5)⁶⁶ A másodfokú bíróság az ügy érdemében tárgyaláson kívül határoz, a felek bármelyikének kérelmére azonban tárgyalást tart.

(6)⁶⁷ Tárgyalás tartását a fellebbező fél a fellebbezésében, illetve az ellenfél csatlakozó fellebbezésének (fellebbezési ellenkérelmének) kézhezvételétől számított nyolc napon belül, a fellebbező fél ellenfele pedig a fellebbezés kézhezvételétől számított nyolc napon belül kérheti. A határidő elmulasztása miatt igazolásnak nincs helye.

340/A. §⁶⁸ (1) A 271. § (1) bekezdés a) pontja közigazgatási perben nem alkalmazható, ha az ítélet ellen a 340. § alapján fellebbezésnek nincs helye.

(2) Nincs helye felülvizsgálatnak

a) az adóhatóságnál fennálló, továbbá az adók módjára behajtandó köztartozásnak minősülő fizetési kötelezettséget megállapító,

b) a bírságot kiszabó és

c) a kisajátítási

ügyekben, ha a közigazgatási hatósági ügyben vagy a bírságot kiszabó határozatban megállapított fizetési kötelezettség, illetőleg kártalanítási összeg az egymillió forintot nem haladja meg.

64 Hatályon kívül helyezte: 2009. évi LXVIII. törvény 14. § (2). Hatálytalan: 2010. I. 1-től.

65 Megállapította: 2005. évi XVII. törvény 18. §. Hatályos: 2005. XI. 1-től. Ezt követően indult eljárásokban kell alkalmazni.

66 Beiktatta: 2005. évi XVII. törvény 18. §. Hatályos: 2005. XI. 1-től. Ezt követően indult eljárásokban kell alkalmazni.

67 Beiktatta: 2005. évi XVII. törvény 18. §. Hatályos: 2005. XI. 1-től. Ezt követően indult eljárásokban kell alkalmazni.

68 Megállapította: 2012. évi CXVII. törvény 12. §. Hatályos: 2012. IX. 1-től.

(3) A Kúria a felülvizsgálati kérelem tárgyában a kérelemnek a Kúriához való beérkezésétől számított százhusz napon belül dönt.

(4) Ha a jogerős határozat ellen a fél perújítással élt, az első fokú bíróság, ha pedig a határozat ellen felülvizsgálati kérelmet nyújtottak be, a Kúria erről - az eljárás felfüggesztéséről való döntés érdekében - értesíti az eljáró közigazgatási szervet.

(5) A perújítás, illetve a felülvizsgálati kérelem elbírálását követően, ha a bíróság a határozatot megváltoztatta, a közigazgatási szerv a határozatnak megfelelően a közigazgatási eljárást tovább folytatja, vagy megszünteti.

/ A közigazgatási nemperes eljárásban, valamint a peres eljárás során hozott végzések elleni perorvoslatokat dolgozatomban nem tárgyalom./

II. Nemzetközi tapasztalatok

/A közigazgatási perek eljárási kérdéseinek elemzése tárgyú joggyakorlat-elemző csoportban készült tanulmány alapján./

1. A német közigazgatási bíráskodás háromfokú, a tartományokban található Verwaltungsgerichte-től a tartományi közigazgatási felsőbírósághoz, az Oberverwaltungsgerichte-hez (illetve egyes tartományokban Verwaltungsgerichtshof, pl. Bajorország) lehet fellebbezni az ítéletek ellen, illetve az igényérvényesítést akadályozó/ellehetetlenítő döntések ellen.

2. Ausztriában a Szövetségi Alkotmány 130. cikkelye szerint a Közigazgatási Bíróság jár el a közigazgatási határozatok jogellenességét állító keresetek, illetve a közigazgatás jogellenes hallgatása esetén.⁴ Hosszú ideje

napirenden volt a közigazgatási bíróságok kétfokúvá tétele. Mivel az Emberi Jogok Európai Egyezménye 6. cikk értelmében a tisztességes eljárás elve megkívánja, hogy kétszintű jogorvoslathoz való jog legyen biztosított, az egyfokúságot enyhítendő, vannak független közigazgatási szenátusok, amelyek a közigazgatás túlkapásaival, illetve a hatósági parancs- és kényszerhatalom gyakorlása során elszenvedett jogsérelmekkel kapcsolatos panaszokról döntenek első fokon, és e döntéseik a Közigazgatási Bíróság előtt megtámadható közigazgatási határozatnak minősülnek. Ezeket a tartományi szintű független Közigazgatási Tanácsokat, amelyek ugyan nem bírói szervek, de eljáró tagjai jogász képzettségűek és a közigazgatástól függetlenül kerülnek megszervezésre, a Szövetségi Alkotmány 129a cikke intézményesítette. A reformfolyamat sikereként könyvelhető el, hogy egy idei alkotmánymódosítás eredményeként 2014 január elsejétől felállnak az elsőfokú közigazgatási bíróságok. 9 tartományi közigazgatási bíróság és 2 szövetségi elsőfokú közigazgatási bíróság kerül létrehozásra. Szövetségi szinten egy általános közigazgatási bíróság és egy pénzügyi bíróság működik majd, előbbibe beleolvad a szövetségi független szenátusokon kívül az Asylgerichtshof és a Közbeszerzési Hatóság is. Az elsőfokú bíróságok pedig az eddig működött független közigazgatási szenátusok alapjain jönnek létre, ezek a quasi bírói fórumok megszüntetésre kerülnek. A Közigazgatási Felsőbíróság (Verwaltungsgerichtshof) marad a legfelső bírói fórum. A szervezeti reformmal párhuzamosan - az önkormányzati ügyek kivételével - kiiktatásra kerül a közigazgatáson belüli jogorvoslat is, tehát szinte teljes mértékben egyfokú lesz a jogorvoslat. A szövetségi alkotmány 130. cikk új szövege már az elsőfokú közigazgatási bíróságok hatáskörébe utalja a közigazgatási jogvitákban való döntés jogát. A

Közigazgatási Felsőbíróság a felülvizsgálati kérelmeken túl a közigazgatási bíróságok közötti hatásköri vitákban jár el.

3. Franciaországban is alapvetően kétszintű a bírósági eljárás, a Tribunal Administratif-tól a Cour d'Appel-hez lehet általában fellebbezni, onnan pedig a Conseil d'Etat-hoz. Az általános szabálytól vannak azonban eltérések: egyrészt van ugró fellebbezés, amikor a Tribunal Administratif-től rögtön a Conseil d'État-hoz kerül a fellebbezés, másrészt vannak ügyek, amelyekben a fellebbezés kizárt.

4. Spanyolországban is van általában fellebbezés, kivéve a 30.000 Euro alatti pertárgyértékű, illetve választási eljárásban hozott döntések esetében. Alkivételt jelentenek a jogérvényesítést ellehetetlenítő végzések és az alapjogi perek, illetve a normatív rendelkezések felülvizsgálata. A portugál rendszerben az első fokú közigazgatási bíróságoktól a közigazgatási felsőbíróságokhoz lehet fordulni, onnan pedig a Legfelsőbb Közigazgatási Bírósághoz. Görögországban is általános a fellebbezés lehetősége, az elsőfokú közigazgatási bíróságoktól a fellebbviteli közigazgatási bíróságokhoz fellebbezni, utóbbiak elsőfokú döntései ellen pedig az Államtanács-hoz. Amennyiben az Államtanács jár el első fokon, nincs fellebbezés. Differenciáltabb a rendszer Hollandiában, de csak a fórumrendszer tekintetében: van, amikor a Rechtbanken (Kerületi Bíróságok) Adminisztratív Szektorától az Ipari és Kereskedelmi Közigazgatási Bírósághoz (College van Beroep voor het bedrijfsleven - CBb) lehet fellebbezni, van, amikor a Társadalombiztosítási Fellebbviteli Bírósághoz (Centrale Raad van Beroep - CRvB), a többi esetben pedig a Raad van State (Államtanács) Közigazgatási Kollégiuma bírálja el a

fellebbezést. Lengyelországban Regionális Közigazgatási Bíróság került a közelmúltban felállításra, első fokú döntéseik ellen a Legfelsőbb Közigazgatási Bírósághoz (Naczejny Sad Administradyjnyj) lehet fellebbezni. Finnországban ugyanilyen rendszer működik.

5. Összefoglalva az mondható, hogy az általános szabály a három fokozatú rendszer (2+1) ami összesen a vizsgált országok közül 9 országban volt megfigyelhető, azzal, hogy Franciaországban és Spanyolországban jelentős kivételek vannak, ahol bizonyos esetekben csak kétfokú vagy akár egyfokú a felülvizsgálat, illetve a harmadik szintű rendkívüli perorvoslathoz gyakran kapcsolódik előszűrő rendszer, a második fokhoz pedig kivételesen. Négy országban volt megfigyelhető általános szabályként kétfokozatú rendszer. Ezekben az országokban regionális közigazgatási bíróságokat találunk, amelyek döntéseivel szemben rendkívüli perorvoslattal az adott ország különálló Legfelsőbb Közigazgatási Bíróságához lehet fordulni.

A fentiekből azt tűnik ki, hogy nemzetközi tapasztalatok alapján elfogadható a háromfokú rendszer működtetése, sőt ez a tipikus.

III. A közigazgatási hatósági eljárás és a perorvoslatok viszonya

1. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 98.§ / 1/ bekezdése alapján az ügyfél az elsőfokú határozat ellen fellebbezhet. Közigazgatási perben ezért már - főszabályként - jogorvoslaton átesett közigazgatási határozat törvényességét vizsgálja a bíróság. Erre tekintettel alappal vethető fel ma is az a kérdés, hogy

szükség van e közigazgatási ügyekben többfokozatú perorvoslati eljárásra. Ez a perorvoslati rendszer, még határidőkhöz kötött eljárási cselekmények mellett is nyilvánvalóan az eljárásokat oly mértékben elnyújtja, amely már a közigazgatási per objektív és szubjektív jogvédelmi funkcióját egyaránt veszélyeztetheti.

Erre figyelemmel vizsgálta az Alkotmánybíróság is a közigazgatási bíráskodás alkotmányos alapjait, köztük a jogorvoslatihoz való jog alkotmányos követelményeknek megfelelő biztosítását közigazgatási hatósági ügyben. Az Alkotmánybíróság több határozatában is kifejtette, hogy az alkotmányosság kritériumát kielégítően lehetséges olyan fórumrendszer kialakítása, amelyben a közigazgatási eljárásban biztosított jogorvoslatot akár egyfokú bírósági felülvizsgálat követi./Pl. 8/2003./III.14./ AB határozat, ABH 1531, 1537, 1991, 342, 350 stb./

Az Alkotmánybíróság határozatait az Alkotmány 50.§ /2/ bekezdésére alapította, amely szabály lényegében változatlanul megmaradt az Alaptörvény 25. cikk /2/ bekezdésében. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. /V.11./ AB határozatában kifejtette, hogy a korábbi Alkotmányon alapuló alkotmánybírósági döntésekben kifejtett elvi jelentőségű megállapításai értelemszerűen irányadóak az Alaptörvény értelmezése során is. Nincs tehát alkotmányos /alaptörvényi/ akadálya annak, hogy figyelemmel a kétfokú hatósági eljárásra, ésszerű, a közérdek és a méltányolható magánérdek védelmét egyaránt biztosító perorvoslati fórumrendszer kialakítására törekedjünk. Meg kell találni ehhez azokat az egyszerű jogi megítélésű, csekély jelentőségű ügycsoportokat, amelyek esetében az egyfokú bírósági felülvizsgálat aggálymentesen biztosítja a közigazgatási bíráskodás céljának megvalósulását. Ezt a tételt megfordítva: azt kell megvizsgálni, hogy a Pp. 340.§ /2/ bekezdésében

foglalt rendelkezés jól szolgálja -e a közigazgatás törvényes működéséhez fűződő társadalmi elvárást, nem zár-e ki rendes perorvoslatból olyan közigazgatási ügyeket, amelyekben fokozottabb jogvédelmet kell biztosítani egy esetleges bírói tévedéssel szemben, illetve nem von-e feleslegesen újabb eljárás alá bizonyos ügycsoportokat.

2. A perorvoslati rendszer vizsgálata nem szakítható el a közigazgatási bíráskodás szervezeti kereteinek, valamint a hatásköri és illetékességi szabályok vizsgálatától, mivel mindezekkel való szoros kapcsolódása nem hagyható figyelmen kívül. Különösen igaz ez a megállapítás napjainkban a közigazgatási bíráskodásra, amely új szervezeti keretekben és megváltozott hatásköri szabályok mellett folyik. Az új szabályok hatályba lépése óta eltelt alig több, mint másfél éves működés nem ad elegendő tapasztalatot megalapozott perorvoslati koncepció kidolgozásához. Ma még csak a fellebbezési eljárás céljai fogalmazhatók meg. Olyan perorvoslati lehetőséget kell megteremteni, amely legfőképpen:

- erősíti az államhatalommal szembeni közbizalmat;
- megfelelő jogvédelmet biztosít a hatósági törvénysértésekkel szemben;
- kizárja a felesleges és rosszhiszemű pereskedést;
- alkalmas az elsőfokú bírói döntés esetleges tévedésének korrigálására;
- megakadályozza a közigazgatási ügyek ésszerűtlen elhúzódását.

E célok elérése érdekében át kell tekinteni a közigazgatási perek hatásköri, illetékességi szabályait is és csak a fellebbezési eljárás valamennyi /így pl. a személyi, tárgyi/ vetületét átfogó, komplex javaslat kidolgozásával szabad a hatályos rendelkezések

rendszeres megváltoztatására törekedni. Ez leginkább az önálló közigazgatási perjog kidolgozására irányuló munkálatok keretében végezhető el, azonban néhány eljárást gyorsító rész- intézkedésre külön is tehető javaslat.

3. A közigazgatási bíráskodás céljából, feladatából következően a bírósági eljárás nem közigazgatás, így nem vehetők át a közigazgatási szervek feladatai. Nem állhat elő olyan helyzet, hogy a bíróság végzi el a közigazgatási ügyben azokat a feladatokat, amelyeket az eljáró közigazgatási szervnek kellett volna elvégeznie. A bíróság közigazgatási perben is a felek közötti jogvitát dönti el, miközben a közigazgatás működésének törvényességét ellenőrzi. Így pl. elsődlegesen nem a bíróság feladata a közigazgatási ügy tényállásának feltárása, a törvényes és megalapozott közigazgatási döntés meghozatalához szükséges bizonyítékok beszerzése, a szükséges szakhatósági vélemények beszerzése, az ügyben érintett egyéb ügyfelek felkutatása stb. Mindez különösen igaz a másodfokú peres eljárásra. Vizsgálni kell ezért a tárgyaláson kívüli elbírálás lehetőségének olyan kiszélesítését, amely adott esetben nem akadályozza a helyes döntés meghozatalát, de a peres eljárást lényegesen meggyorsíthatja.

4. Javasolható annak vizsgálata, hogy egyes ügycsoportokban elegendő lenne fellebbezés helyett az első fokú bíróság 3 tagú tanácsban való eljárását előírni. A tanácsban való eljárás növelné az eljárás és a döntés szakszerűségét, amellyel a másodfokú eljárás kiváltható lenne. Ezzel összefüggésben javasolható annak megfontolása, hogy a Pp. 340.§ /2/ bekezdésben meghatározott minden ügyben szükséges-e reformatórius jogkör biztosítása a bíróság számára, vagy kasszációs jogkörben való eljárással kizárni a fellebbezés

lehetőségét. Nemzetközi tapasztalatok alapján a megváltoztatási jogkör léte mindenképpen kétfokú eljárást indokol. Azokban az országokban /pl. Ausztria, Lengyelország/, ahol a bíróságnak nincs megváltoztatási jogköre, egyfokozatú rendszer működik. Ilyen esetekben a felülvizsgálati eljárás biztosításával lehetne eleget tenni a jogorvoslathoz való jog alkotmányos követelményének.

/Megjegyezhető, hogy a közigazgatási perekben eljáró bírók véleménye megoszlik a fellebbezés lehetőségének kiterjesztése, vagy szűkítése kérdésében. Számos érvet sorakoztattak fel mindkét irányú változtatás mellett, amelyek szinte kivétel nélkül a lezajlott szervezeti változtatással vannak összefüggésben./

5. Összegezve: a 3 fokú perorvoslati rendszer differenciált fenntartása javasolható azzal, hogy a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata alapvetően egyfokú jogorvoslat, amelyhez kivételes esetekben járulhat másodfokú eljárás, továbbá a következő fejezetben részletezett rendkívüli perorvoslat.

IV. Rendkívüli perorvoslat

1. Az 1997. évi bírósági reform egyik célkitűzése volt az ítélőtáblák, mint tisztán jogorvoslati bíróságok létrehozása annak érdekében, hogy a Legfelsőbb Bíróság alapvetően ne fellebbezési bíróságként működjön, és ezáltal képes legyen ellátni az ítélkezési gyakorlat egységesítésével kapcsolatos alkotmányos feladatát. Ezt a célkitűzést a mai napig nem sikerült megvalósítani. A Kúria felülvizsgálati eljárását a felek közigazgatási perekben változatlanul a másodfokú eljárás

helyettesítésére kívánják felhasználni annak ellenére, hogy a teljes körű jogorvoslatot korlátozó eljárási szabályok miatt arra nem alkalmas. Mivel - néhány nem túlságosan jelentős kivételtől /Pp.340/A.§ /2/ bekezdés/eltekintve - jelenleg minden közigazgatási perben hozott jogerős ítélet ellen felülvizsgálati kérelemmel lehet fordulni a Kúriához, évente több száz egyszerű jogi megítélésű, illetve nem jogi, hanem tényállásbeli vita eldöntését igénylő kérdésben hoz döntést a Kúria. Megérett az idő arra, hogy a Kúria középtávú stratégiájával összhangban a jogalkotó ezen a nem kívánatos helyzeten változtasson. Ezt kívánja a közigazgatási bíráskodással szemben támasztott társadalmi elvárás, a közigazgatási perekben megjelenő közérdek és méltányolandó magánérdek érvényesítésének feltétlen biztosítása.

2. Az Európai Unió több országában működik az un. „filtering mechanism”, azaz szűrő rendszer, amely különböző okok miatt korlátozza a felsőbb bírói fórumhoz fordulás jogát. Egyes országokban /Franciaország, Lengyelország, Spanyolország/ csupán formai előszűrést végeznek, a bíró vagy tanács azt vizsgálja, hogy a beadvány a formai követelményeknek megfelel-e. Ez a formai vizsgálat a Kúrián az eljáró tanács feladata, amelynek elvégzése a tanácsjegyzők magas színvonalú szakmai felkészültsége következtében a bírók számára jelentős munkaterhet nem jelent. A formai feltételek szűrő vizsgálatának formális bevezetése ezért a Kúria működését érdemben nem befolyásolná.

3. Tartalmi megengedhetőségi kritériumokat érvényesítenek pl. Németországban, Ausztriában, Finnországban stb., ahol nem alanyi jog a legfelsőbb bírósághoz való fordulás. A

szigorúbb szűrőt alkalmazó országokban általában azt vizsgálják, hogy az ügy különleges jelentőséggel rendelkezik-e, a hozott döntés eltér-e a korábbi joggyakorlattól, vagy történt-e olyan eljárási hiba, amely az ügy érdemi eldöntésére kihatott. Előfordul olyan szabályozás is, amely meghatározott összeghatár felett nem ad lehetőséget visszautasításra. A beadványok szűrését végezheti maga az eljáró bíróság /ez esetben határozata ellen jogorvoslat lehetséges/, vagy a megkeresett legfelsőbb bíróság, többnyire három tagból álló tanácsa.

4. A 2001. évi C. törvényben Magyarországon is történt kísérlet arra, hogy a Pp. szabályainak módosításával a Legfelsőbb Bíróság egyesbírói eljárásban szűrje meg az érdemi elbírálásra kerülő ügyeket, amely eljárás azonban rövid három éves tündöklés után az alkotmánybírói vizsgálaton elvérzett.

Vizsgálni kell ezért, hogy vajon a nemzetközi tapasztalatok szerint jól bevált jogintézmény magyarországi meghonosítását az Alaptörvény kizárja-e. A választ az Alkotmánybírói Határozat 42/2004. /XI.9./ AB határozat tanulmányozása alapján azonnal megadhatjuk: nem.

A Pp. alkotmányellenesnek minősített főbb rendelkezései a következők voltak:

„270.§(2) A felülvizsgálati kérelem akkor terjeszthető elő, ha a felülvizsgálni kért határozat az ügy érdemi elbírálására kihatóan jogszabálysértő, és

a) a határozat eltér a Legfelsőbb Bíróság jogegységi határozatától, vagy

b) felülvizsgálata a joggyakorlat egysége, továbbfejlesztése érdekében szükséges, mivel

ba) a határozattal kapcsolatban elvi jelentőségű jogkérdés merül fel, és a Legfelsőbb Bíróság a jogkérdést illetően - a Legfelsőbb Bíróság határozatainak hivatalos gyűjteményében közzétett módon - még nem hozott döntést, illetve

bb) a határozat olyan elvi jelentőségű jogkérdést dönt el, amelyre vonatkozóan a Legfelsőbb Bíróság a Legfelsőbb Bíróság határozatainak hivatalos gyűjteményében korábban eltérő tartalmú elvi határozatot tett közzé.

273. § (1) A felülvizsgálati kérelmet a Legfelsőbb Bíróság hivatásos bírója, mint egyesbíró előzetesen megvizsgálja abból a szempontból, hogy a kérelem megfelel-e a 270. §-ban meghatározott feltételeknek, illetve az egyéb törvényes követelményeknek. Ha a felülvizsgálati kérelem előterjesztésére előírt jogszabályi feltételek nem állnak fenn, a bíró a felülvizsgálati kérelmet elutasítja.

(5) Az eljáró bíró határozatai ellen jogorvoslatnak nincs helye. Az eljáró bíró a felülvizsgálati kérelem megvizsgálásáról - elutasítása esetében indokolással ellátott - végzéssel dönt."

A 42/2004. /XI.9./ AB határozat a Legfelsőbb Bíróság egyesbírói befogadási eljárásával kapcsolatban a következőket fejtette ki:

„ Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből eredő jogbiztonság magában foglalja az egyes jogintézmények működésének előreláthatóságát és kiszámíthatóságát. A 9/1992. (I. 30.) AB határozat szerint „a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.” (ABH 1992, 59, 65.) A Pp.-ben szabályozott felülvizsgálat rendszertanilag a Pp. harmadik, perorvoslatok címet viselő részében helyezkedik

el, mint rendkívüli jogorvoslat. E jogorvoslati jogintézmény - ahogy fentebb a történeti áttekintés is mutatja - hagyományosan a jogszabálysértések kiküszöbölésének kivételes eszköze, rendkívüliségét az adja, hogy a jogerő beállta után is igénybe vehető. A Pp. 270. § (2) bekezdésének első mondata a felülvizsgálat jogorvoslati funkcióját fogalmazza meg. Kimondja, hogy „a felülvizsgálati kérelem akkor terjeszthető elő, ha a felülvizsgálni kért határozat az ügy érdemi elbírálására kihatóan jogszabálysértő...”. Ugyanakkor e törvényi rendelkezések a jogszabálysértésen túl további konjunktív feltételként írják elő, hogy a felülvizsgálandó határozatnak el kell térnie a Legfelsőbb Bíróság jogegységi határozatától, vagy a felülvizsgálatát a joggyakorlat egysége, továbbfejlesztése teszi szükségessé, mert olyan elvi jelentőségű jogkérdés merül fel, amelyről a Legfelsőbb Bíróság hivatalosan közzétett módon még nem hozott, vagy hivatalos gyűjteményében korábban eltérő tartalmú elvi határozatot tett közzé. E kiegészítő, konjunktív feltételek a felülvizsgálat jogorvoslati funkcióját háttérbe szorító, jogegység-biztosítási funkciójának biztosítanak dominanciát.

A már befogadott felülvizsgálat jogorvoslati funkciójából eredő következményeket a Pp. 275-275/A. §-ai részletezik, így a Legfelsőbb Bíróság a jogerős határozatot hatályában fenntarthatja [275. § (3) bekezdés], bizonyos körben a Legfelsőbb Bíróság új határozatot hozhat, illetve a jogerős határozatot egészben vagy részben hatályon kívül helyezi és az ügyben eljáró első vagy másodfokú bíróságot új eljárásra és új határozat hozatalára utasítja [Pp. 275. § (4) bekezdés]. Minderre természetesen csak akkor kerülhet sor, ha a felülvizsgálati kérelem befogadható, azaz a fentebb részletezett, a Pp. 270. § (2) bekezdés a), b), ba) és bb) pontokba foglalt jogegységi, vagy az

ítélkezési gyakorlat szempontjából elvi jellegű problémát is tartalmaz.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint önmagában nem vitatható, hogy az ítékezés egységének biztosításához szükséges eljárásoknak (végső soron az ennek nyomán született jogegységi határozatnak) az ítélezési gyakorlatból kell „táplálkoznia”, azaz önmagában nincs akadálya annak, hogy az egyes eljárási törvények könnyítsék a joggyakorlat egységesítésére szoruló problémák „felszínre kerülését”. A Bsz. tartalmaz is erre vonatkozó felhatalmazást: a 32. § (7) bekezdése kimondja, hogy törvény a jogegységi eljárásra vonatkozóan további szabályokat állapíthat meg. Ugyanakkor ettől teljesen különálló kérdés az eljárási törvényekben – így a Pp.-ben is meghatározott – rendes és rendkívüli jogorvoslatok jogi (alkotmányjogi) természete. A jogorvoslat alapvető funkciója a jogsérelem orvosolhatósága, a jogszabálysértések kiküszöbölése. Mint rendkívüli jogorvoslat ilyen a felülvizsgálat jogintézménye is, amely hagyományosan a jogszabályokban biztosított alanyi jogok érvényesítésének rendkívüli eszköze, a jogszabálysértő jogerős döntések kiszűrésének intézménye. A kezdeményezők körét is e szerint határozza meg a Pp. 270. § (1) bekezdése: felülvizsgálatot a fél, a beavatkozó, illetve az kérheti, akire a határozat rendelkezést tartalmaz. Az Alkotmánybíróság a 22/1995. (III. 31.) AB határozatában a jogorvoslatokra egységesen irányadó megállapítást tett, mely szerint „ahhoz van joga a személynek, hogy állítsa a döntés jogos érdeket vagy jogot sértő voltát. A „sérti” másrészt azt is jelenti, hogy a jogorvoslat szabályainak azt kell a fél számára lehetővé és a jogorvoslati fórumra nézve kötelezővé tenniük, hogy az orvoslási kérelmet a döntés hibás – törvénysértő (megalapozatlan), közigazgatási ügyben, továbbá célszerűtlen – volta esetén

teljesítsék. Az az orvoslási eszköz, amelynek nem feltétele az ilyen állítás, alkotmányjogi értelemben nem jogorvoslat.” (ABH 1995, 108, 110.) Jelen ügyben - s ez a felülvizsgálat, mint jogorvoslati jogintézmény jogbiztonsági szempontja - a félnek (s egyéb, a felülvizsgálati kérelem benyújtására jogosultaknak) nincs törvényes lehetősége [a Pp. 270. § (2) bekezdés a), b), ba), bb) pontjai miatt] pusztán az ügy érdemére kiható jogszabálysértésre hivatkozás alapján elérni a felülvizsgálati kérelem érdemi elbírálását, holott a jogorvoslati jogintézmény - mint rendkívüli perorvoslat - alkotmányjogi jellegéből ez következne.

Az Alkotmánybíróság a 9/1992. (I. 30.) AB határozatban - a jogbiztonság sérelmének indokolásaként - úgy foglalt állást, hogy „A törvényességi óvás intézményében úgy vegyül a jogegységi és jogorvoslati funkció, hogy egyiknek sincsenek meg az alkotmányos feltételei, sőt az egyik feladathoz szükséges alkotmányos feltételek megvalósulását a másik feladat nem teszi lehetővé. ...” [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 64.] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a jelen ügy hasonló megítélés alá esik. Az ügy érdemére kiható jogszabálysértésen túli egyéb ok jelentősen korlátozza, vagy kioltja a jogorvoslati funkciót. A Pp. 270. § (2) bekezdésének a), b), ba) és bb) pontjaiban a felülvizsgálati kérelem előterjesztéséhez meghatározott feltételrendszer alapján a felülvizsgálat - mely tárgya szerint rendkívüli jogorvoslat - lényegében elmozdult a jogegységi eljárás (mintegy) előkészítő eljárásának irányába [lásd még: a Pp. 274. §-ának (6) bekezdését és 275. § (5) bekezdését], illetve az állampolgároknak jogvédelmet csak a jogegységi, elvi jelentőségű jogkérdésekkel összefüggésben biztosít. Abból a tényből eredően, hogy a jogerős döntés és a jogegységi eljárás közé beékelődő felülvizsgálati eljárás

megindítására pusztán a jogszabálysértés nem elégséges ok, a jogorvoslati funkció ebben a tekintetben kiüresedik. Ugyanakkor megjegyzendő, hogy egyidőben a jogegységi funkció maradéktalan érvényesülésének is gátja e szabály. A 9/1992. (I. 30.) AB határozat szerint „A jogegységi döntés célja nem az egyedi ügyben nyújtott jogorvoslat, s nem is lehet tekintettel az utóbbi alkotmányos szempontjaira.” (ABH 1992, 59, 64.) Rendkívüli jogorvoslat esetén a fél végül is nem a bíró ellen, hanem ellenfele ellen keresi törvény biztosította jogát.

A funkcióknak a Pp. vizsgált szabályában való keveredése sérti a jogbiztonságot. Az Alkotmánybíróság több döntésében kimondta, hogy „Ha egy, az anyagi igazságosság érvényesítésére vagy a törvényben való tévedés kiküszöbölésére szolgáló jogintézmény a rendes és rendkívüli jogorvoslatok feltételeihez hasonlíthatóan pontos eljárási garanciák nélkül működik, akkor a jogbiztonság sérelmet szenved.” [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 66.]

A vizsgált szabályozás a fentiek miatt az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével ellentétes....

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az el nem döntött elvi jelentőségű jogkérdés felmerülésének igazolása, vagy az elvi jelentőségű jogkérdéstől való eltérés megjelölése a jogorvoslati funkciótól teljesen idegen, s mint a felülvizsgálat eljárási feltétele alkotmányos alapok nélküli. Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy ha a rendes jogorvoslati eljárás alapvetően az érintett jogának vagy jogos érdekének az érvényesítését szolgálja, ehhez valamilyen módon a rendkívüli jogorvoslatnak is illeszkednie kell. A rendkívüli jogorvoslattal való élés korlátozásának a jogbiztonság szempontjából nem alkotmányos eszköze az, hogy formálisan a jogsérelem orvosolhatóságát testesíti meg a jogintézmény, tartalmában

mégsem ezt a célt - hanem meghatározó módon a jogalkalmazás egységét - szolgálja (amelynek biztosítása részben jogalakító jellegű). A jogbiztonság sérelme mellett az Alkotmány 47. § (2) bekezdésével való ellentét is megállapítható a Pp. 270. § (2) bekezdésének b), ba) és bb) pontjai tekintetében. Az Alkotmány 47. § (2) bekezdése a Legfelsőbb Bíróság feladatává teszi a bíróságok jogalkalmazása egységének biztosítását. Az Alkotmány e rendelkezéséből egyáltalán nem vezethető le, hogy az elvi jelentőségű jogkérdések eljárási korlátként szerepeljenek a jogorvoslati jogintézmény igénybevételénél (ahogy egyébként az Alkotmány e rendelkezésében nevesített jogegységi határozatoknak sem lehet ilyen irányú kötelező ereje)....

Ugyanakkor a Pp. 270. §-a mindezeken túlmenő feltételek egyidejű meglétét írja elő a felülvizsgálati kérelem előterjeszhetőségéhez. Ezek között már tartalmi követelmények is szerepelnek, amelyeket a Pp. 273. § (1) bekezdése alapján az egyesbíró szintén vizsgálni kell. A Pp. 270. § (2) bekezdése alapján így vizsgálat alá tartozik, hogy az „ügy érdemére kiható jogszabálysértésről” van-e szó, illetve az egyesbíró dönt arról, hogy a kérelem tartalmaz-e a 270. § (2) bekezdés a), b), ba), bb) pontjai szerinti problémát (jogegységi határozattól való eltérést, vagy elvi jellegű kérdést). Ezen utóbbi feltételekkel mint az egyesbíró által figyelembe veendő szemponttal az Alkotmánybíróság nem foglalkozott, mivel e határozatában a Pp. 270. § (2) bekezdés a), b), ba) és bb) pontjainak alkotmányellenességét már megállapította.

Az ügy érdemi elbírálására kiható jogszabálysértés megítélésében a Pp. 270. § (3) bekezdésében meghatározottak részben iránymutatást adnak. E szerint:

„Nem tekinthető az ügy érdemi elbírálására kihatónak különösen az a jogszabálysértés, amely

a) a jogerős határozatnak a kamatfizetésre, a perköltség összegére vagy viselésére vonatkozó, illetve a meg nem fizetett illeték vagy az állam által előlegezett költség megfizetésére kötelező részének meghozatala során történt, továbbá

b) a határozatnak a teljesítési határidővel, a részletfizetés engedélyezésével kapcsolatos rendelkezését vagy az indokolását érinti.”

E felsorolás alapján az egyesbíró - a felsorolt tárgykörök tekintetében - előre pontosan meghatározott (s az érintettek által is ismert) feltételek tekintetében dönt, épp ezért a felsorolásba tartozó kérelmek elutasítása nem tekinthető érdemi állásfoglalásnak (az megmarad a „szűrőszerep” keretei között). A törvényi megfogalmazásból látható ugyanakkor az is, hogy az ügy érdemét nem érintő jogszabálysértés e felsorolás alapján nem dönthető el teljes terjedelmében. A törvény példálózóan fogalmazza ezt meg a „különösen az a jogszabálysértés” bevezető mondattal, tehát nem kimerítő felsorolásról van szó. Ebből viszont az következik, hogy az egyesbírónak a Pp. 273. § (1) bekezdésében biztosított döntése arra vonatkozóan, hogy a felsoroltakon kívül mi nem tekinthető még az ügy érdemére kiható jogszabálysértés alá, érdemi döntéssé változik.

E döntés kereteit (további szempontjait, vagy pl. pozitíve az ügy érdemére kiható jogszabálysértés fogalmát stb.) a törvény nem határozza meg, az egyesbíró döntése végleges, ellene jogorvoslatnak helye nincs. Így azon túl, hogy az egyesbíró döntése érdemi döntés, korlátok nélküli, megfellebbezhetetlen, diszkrecionális döntéssé is válhat. Az Alkotmánybíróság a törvényességi óvás alkotmányellenességét megállapító határozatában már

kimondta, hogy „diszkrecionális jogosítvány eleve nem lehet kényszerítően szükséges módja akár a törvényesség, akár az anyagi igazságosság megvalósításának a jogállam stabilitást adó alapértékei kárára. A törvényesség vagy az anyagi igazságosság önkényes válogatás szerinti érvényesülése nem alkotmányos.” [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 68.]

Alkotmányossági probléma nemcsak a felülvizsgálatot kezdeményezők (akiknek kérelmét erre hivatkozva elutasították) jogbiztonsági szempontjaira tekintettel áll fenn, hanem a felülvizsgálati kérelem érdemi elbírálására jogosult felülvizsgálati tanács irányában is. A Pp. 273. § (8) bekezdése értelmében a felülvizsgálati eljárás lefolytatása során a Legfelsőbb Bíróság tanácsban jár el. E tanács jogosult a felülvizsgálati kérelem érdemi elbírálására, s e tanács tehet meg minden olyan intézkedést is, amely a Legfelsőbb Bíróság - Alkotmány 47. §-ában szereplő - jogegységi funkciójához kapcsolódik. [Így a Pp. 274. § (6) bekezdése alapján a felülvizsgálati kérelem elbírálása során a tanács elnöke jogegységi eljárást kezdeményezhet.] A felülvizsgálati kérelem befogadhatóságát elbíráló, azt elutasító egyesbírói döntés azonban végérvényesen elzárja a felülvizsgálat tárgyában érdemi döntés meghozatalára hivatott felülvizsgálati tanácsot attól, hogy e funkcióját betöltse, hiszen a Pp. 273. § (1) bekezdésébe foglalt - és a 273. § (5) bekezdése szerint megfellebbezhetetlen - egyesbírói jogosítvány miatt az ügy elé sem kerülhet. Ebben az esetben a Legfelsőbb Bíróság nem tudja betölteni az Alkotmány 47. § (2) bekezdéséből fakadó jogegységesítési funkcióját.....

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint - mint ahogy e határozatának V/1. pontja tartalmazza - bizonyos ügyekben az egyesbírói döntéshozatal, illetve az egyesbíró által végzett, befogadhatóságról való döntés alkotmányossági

szempontból elfogadható. Az Alkotmány is ismeri az egyesbíró intézményét, a 46. § (3) bekezdés kimondja, hogy „egyesbíróként és a tanács elnökeként csak hivatalos bíró járhat el”. Tehát az Alkotmány 46. § (1) bekezdésébe foglalt társasbíráskodás elve nem sérül. Ugyanakkor az egyesbíró eljárásának az Alkotmány más rendelkezései által megkívánt garanciával övezettnek kell lennie. Érdemi, tartalmi döntés esetén valamilyen formájú jogorvoslatot kell biztosítani [amit jelen ügyben a Pp. 273. § (5) bekezdés első mondata teljesen kizár], avagy jogorvoslat nélkül is az Alkotmány keretei között tartható az egyesbírói döntés, ha a döntés előre meghatározott, mindenki számára megismerhető és pontosan kiszámítható formai szempontokon alapul. Ilyenkor kizárólag objektív, tárgyi követelményeknek való megfelelés lehet a vizsgálat tárgya.

Az Alkotmánybíróság a fentiekben azt állapította meg, hogy - a Pp. 270. § (2) bekezdés a), b), ba) és bb) pontja alkotmányellenessé nyilvánítása ellenére - az egyesbírói vizsgálatban az objektív, tárgyi követelmények vizsgálata mellett továbbra is jelen vannak érdemi, tartalmi elemek. Ezért az Alkotmánybíróság a Pp. 273. § (5) bekezdésének első mondatát (az egyesbírói döntés elleni jogorvoslatot kizáró rendelkezést) határozata kihirdetése napjával megsemmisítette, a Pp. 273. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására vonatkozó (magát az egyesbírói jogintézményt támadó) indítványt pedig elutasította. Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az egyesbírói döntés ellen biztosítandó jogorvoslat esetén mind az Alkotmány 47. § (2) bekezdésének, mind a 2. § (1) bekezdésének sérelme kiküszöbölhető.”

5. A kissé hosszadalmas idézet indokoltságát az adja, hogy az AB határozat - amely az Alaptörvény rendelkezései

mellett is irányadónak tekinthető - kifejti azokat az alkotmányossági kritériumokat, amelyek a szűrő eljárás bevezetését a Kúria felülvizsgálati eljárásában lehetővé teszik. Az AB határozat a Legfelsőbb Bíróság befogadási eljárását előíró Pp. szabályokat a következő okokból minősítette alkotmányellenesnek:

- sérelmet szenved a jogbiztonság, ha a felülvizsgálati eljárás megindítására pusztán a jogszabálysértés nem elégséges ok;

- az el nem döntött elvi jelentőségű jogkérdés felmerülésének igazolása, vagy az elvi jelentőségű jogkérdéstől való eltérés megjelölése a jogorvoslati funkciótól teljesen idegen;

- egyesbírói eljárás esetén érdemi, tartalmi döntés esetén valamilyen formájú jogorvoslatot biztosítani kell / érdemi a döntés, ha az egyesbíró „diszkrécionális” jogkörben, a törvényben nem pontosan meghatározott, az érintettek által is egyértelműen ismert feltételek tekintetében dönt, pl. az ügy érdemére nem kiható jogszabálysértés/.

6. Mindezekre tekintettel a Kúria felülvizsgálati eljárásában a következő szűrő eljárás beépítése javasolható:

8. a felülvizsgálati eljárást megindító kérelem csak bírósági szűrőn keresztül kerülhet érdemi elbírálásra;

9. az engedélyezési eljárást a Kúria egyesbírójának, vagy három tagú tanácsának hatáskörébe kell utalni;

10. egyesbírói eljárás esetén a bíró határozata ellen jogorvoslatot kell biztosítani;

11. a felülvizsgálati kérelem befogadásának az alábbi főbb kritériumokon kell alapulnia:

-- a jogerős döntés eltér a Kúria ítélezési gyakorlatától,

-- olyan eljárási szabálysértés történt, amely kihatott az ügy érdemi eldöntésére,

-- az ügy különleges súlya, jelentősége indokolja,

-- a Kúria jogegységesítő feladatának ellátása érdekében szükséges.

A befogadási feltételek pontos kimunkálása további elemzést igényel.

7. A javaslat megvalósítása lehetővé tenné a Kúria alkotmányos feladatának, az ítélezési gyakorlat egysége biztosításának a jelenleginél lényegesebb eredményesebb elvégzését. A bírók idejét nem rabolná a Kúriai döntést semmilyen szempontból nem igénylő ügyek százainak megtárgyalása, eldöntése, az ítéletek írásba foglalása. A felszabaduló kapacitás a jogegység szolgálatába lenne állítható, amely a kúriai ítéletek színvonalának emelésében is egyértelműen megjelenne. Tömeggyártás helyébe a magas szakmai színvonalú ítélezés léphetne.

Végezetül, a javaslat alátámasztásául álljon itt még egy idézet Paczolay Pétertől, az Alkotmánybíróság elnökétől:

„Mindenekelőtt jeleznem kell, hogy az Európa Tanács Velencei Bizottsága a bírói függetlenségről készülő jelentésében nagyon szigorú ítéletet mond arról, ha egy felső bíróság nem egyedi ügyben hozott ítéleten keresztül alakítja a joggyakorlatot. A VB problematikusnak tartja véleményeiben, ha a legfelső bíróságok az alsóbb bíróságokra kötelező irányelveket ad ki. A jogalkalmazás egységét a felsőbíróságoknak egyedi ügyekben hozott döntéseik révén kell biztosítaniuk - mondta ki egy 2000-ben született vélemény.”

/Magyar Jog 2010. június -6.szám- 323.o./

XIII. Az ügyész részvétele a közigazgatási perekben

Az ügyész közigazgatási perbeli részvételének alkotmányjogi alapjai

Az Alaptörvény 29. cikk (1) bekezdése a legfőbb ügyészt és az ügyészséget az igazságszolgáltatás közreműködőjeként azonosítja. Fő feladatuk - az állam büntető igényének érvényesítése (immanens közérdekvédelmi irányultság) - mellett a 29. cikk (2) bekezdés d) pontja szerint a közérdek védelmezőjeként az Alaptörvény vagy törvény által meghatározott további feladat- és hatásköröket gyakorolnak (kifejezett közérdekvédelmi irányultság).

A büntetőjogon kívüli ügyészi közérdekvédelmi tevékenység kapcsán az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény (a továbbiakban: Ütv.) 1. § (2) bekezdése rögzíti az alapvető elvi szempontokat. E szerint az ügyészség a közérdek védelme érdekében közreműködik annak biztosításában, hogy mindenki betartsa a törvényeket. A jogszabályok megsértése esetén - törvényben meghatározott esetekben és módon - fellép a törvényesség érdekében.

Az Ütv. szerint a büntetőjogon kívüli ügyészi hatáskörgyakorlás főbb területei:

- a) az ügyész részvétele peres és nemperes eljárásokban;*
- b) egyes jogi személyekkel és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekkel kapcsolatos ügyészi feladatok;*
- c) egyes hatósági eljárásokhoz és intézményekhez kapcsolódó ügyészi feladatok;*
- d) a szabálysértési ügyekkel kapcsolatos ügyészi feladatok.*

Az Ütv.-ben említett területeken kívüli közérdekű feladat- és hatáskörökről az Ütv. 26. § (1) bekezdése értelmében külön törvények rendelkeznek.

Az ügyészi fellépés módjai közül az Ütv.

- a bírósági peres és nemperes eljárások megindítását (perindítási jog),*
- a hatósági eljárások kezdeményezését és*
- a jogorvoslat előterjesztését*

emeli ki, mint elsősorban gyakorolható intézkedési formákat.

A röviden ismertetett alkotmányjogi szabályozási környezetnek megfelelően az ügyészség hatáskörét, az ügyészi fellépés eseteit és módjait az Alaptörvény, az Ütv., valamint külön törvények határozhatják meg. Ezért a közigazgatási peres/nemperes eljárási szabályokat megállapító törvény(ek) mind a hatáskör, mind az ügyészi fellépés módjai tekintetében rendelkezhetnek az ügyészség büntetőjogon kívüli tevékenységéről.

Milyen minőségben kap szerepet az ügyész a közigazgatási peres/nemperes eljárásban?

A kérdést a 2/2012. Közigazgatási-munkaügyi-polgári jogegységi határozat alapján válaszoljuk meg.

Az ügyészség alkotmányon alapuló feladata a vádképviselő mellett a törvényesség biztosítása. Utóbbi olyan közérdekvédelmi funkció, amely alapvetően elhatárolandó az igény állapotába került alanyi jog érvényesítésétől. Az Alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlata alapján az állapítható meg, hogy az ügyész közreműködése a közigazgatási ügyekben - a közérdekvédelem elvét tekintve

- összhangban van az alkotmányos rendelkezésekkel. Az ügyészség közjogi jogállásából következik az is, hogy az ügyész perbeli fellépési joga nem a polgári jogból, hanem közvetlenül az Alaptörvényből, illetve a rá vonatkozó közjogi szabályozásból ered. Mindebből az a következtetés vonható le, hogy az ügyész perbeli jogképessége nem a személyeknek a magánjog talaján álló perbeli jog- és cselekvőképességéhez igazodik, azaz nem a Pp. 48-49. §-aiban megjelölt kritériumokon, hanem a rá vonatkozó speciális szabályozáson alapul.

A már kifejtettek, valamint a Pp. 327/A. § (1) bekezdésének megfogalmazása alapján a Jogegységi határozat szerint az ügyészt a közigazgatási perekben is absztrakt jogalanynak kell tekinteni, aki tevékenysége körében az Ütv.-ben meghatározottak szerinti közjogi feladatai és hatásköre alapján jogosult eljárni. Ugyanez irányadó abban az esetben, amikor az ügyész a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 20. § (9) bekezdése alapján nemperes eljárást kezdeményez.

Mindezekből a Kúria a jogegységi határozatban azt a következtetést vonja le, hogy az ügyész a fél jogainak gyakorlására törvény által feljogosított absztrakt közjogi jogalany. Kiemelt jelentősége van továbbá a Kúria azon megállapításának, hogy az ügyész perbeli közérdekvédelmi funkciója alapvetően elhatárolandó az igény állapotába került alanyi jog érvényesítésétől. Ebből következően ezekben az ügyekben az ügyész számára a részvételével folyó eljárásban a bírói döntés nem eredményez anyagi jogi jogosultságot.

*A közigazgatási bíróság tevékenységében való ügyészi
közreműködés főbb elvei*

*I. A közigazgatási bíráskodás közérdekűségéhez kapcsolódó
elv: a közérdekűség elve*

A közigazgatás a közérdek és az egyéni érdek összehangolásának és ezen keresztül a közérdek érvényesítésének állami eszköze. Ennek során a hatóság alapvető feladata és szerepe az, hogy a közérdeket szem előtt tartva egyrészt szolgálja az egyéni érdekek érvényesülését, másrészt útját állja a közérdekkel ellentétes egyéni érdekek érvényesítésének. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága ajánlásában ezt úgy fogalmazza meg, hogy a jó közigazgatás magában foglalja egyfelől az állami aktusok által érintett jogok és törvényes érdekek, másfelől az általában vett közösség érdekeinek védelme közötti megfelelő egyensúly megvalósításának igényét. A Bizottság felfogásában a közigazgatásnak az egyének érdekei mellett védenie kell mások vagy az egész közösség érdekeit is.

A közigazgatási bíróságnak az alkotmányos szabályok és az európai elvárások értelmében a közigazgatás döntésének törvényességét kell biztosítani: egyrészt biztosítani kell azt, hogy ha a közigazgatás kilép a közérdek érvényesítése közben a jogi keretek közül, a sérült egyéni érdek védelmére siessen. Másrészt az is feladatát képezi, hogy a közérdek jogsértő elhanyagolását is orvosolja. A közigazgatási perben a jogvita tehát nem magánjogi, hanem a közérdek védelmét szolgáló, azaz közjogi. Abban az esetben, ha a közigazgatási szerv döntése az ügyfél hátrányára jogszabálysértő, azzal sérelmet szenvednek az ügyfél jogai, de mindenképpen sérül a jog által védett

közérdek is, és az eljárás karakterjegyei szempontjából ez a meghatározó. Az ügyfél számára kedvező törvénysértő döntés pedig közvetlenül csak a közérdeket sérti, mások közérdekben testet öltő jogait, érdekeit csak a közérdeken keresztül, áttételesen.

A közigazgatási bíráskodásnak egy jogállamban a jog szabályaiból kiolvasható közérdek érvényesülését kell tehát sajátos eszközeivel elősegítenie. Ennek keretében egyrészt biztosítania kell azt, hogy ha a közigazgatás kilép a közérdek érvényesítése közben a jogi keretek közül, a sérült egyéni érdek védelmére siessen. Másrészt az is feladatát képezi, hogy a közérdek jogsértő elhanyagolását is orvosolja.

Az ügyészség alkotmányos feladatából fakadóan az igazságszolgáltatásnak a közérdek érvényesítéséért fellépő közreműködője. Ezért két ponton is kötődik a közigazgatási bíráskodáshoz: egyrészt mint közreműködő általában is kapcsolódik az igazságszolgáltatáshoz, másrészt a közigazgatási bíráskodással a közérdek védelmének szempontja külön is összeköti, hiszen a közérdek érvényre juttatása a közigazgatási perben a bíróságnak speciális feladata.

II. A komplementaritás elve

A bírósági felülvizsgálat a közigazgatási perekben is kezdeményezésre indul, vagyis a bíróságnak nem feladata hivatalból ellenőrizni a közigazgatás tevékenységét.

A közigazgatás hatékony törvényességi szempontú ellenőrzése mind a polgár (illetve a közigazgatásnak alávetett más jogalanyok) és az állam közötti

együttműködés, mind az államhatalmi ágak egymáshoz való viszonya szempontjából alapvető fontosságú.

A hivatalbóliság hiányából fakadóan a bírói ellenőrzés sajátossága, hogy azok a törvénysértések, amelyeket a közigazgatási szerv az ügyfél javára követ el - ellenérdekű ügyfél hiányában - csak akkor juthatnak a bírói fórum elé, ha azokat az állam egy másik szerve (vagy egyes ügytípusokban valamely civil szervezet) eljuttatja oda. Miután pedig az egyénnek nem feladata, hogy törvénysértés miatt a közösség érdekének védelmében közigazgatási bírósági eljárásokat kezdeményezzen, ezt a feladatot továbbra is nyilvánvalóan az államnak magának kell ellátnia.

Az ügyészség az igazságszolgáltatásnak a közérdek védelmében fellépni hivatott közreműködőjeként az Ütv. 26. § (2) bekezdése alapján jelenleg is jogosult hivatalból vizsgálatot folytatni, melynek során feltárja a közigazgatásban elkövetett jogsértéseket és a bíróság előtt kezdeményezheti a jogsértő intézkedések felülvizsgálatát. Az ügyészség tehát a hatályos szabályozás szerint kiegészíti, ezáltal hatékonyabbá teszi a bíróságnak a közigazgatás törvényességét biztosító tevékenységét.

A meglévő eszközök azonban kiszélesíthetők, ezáltal az ügyészség közreműködése és ezen keresztül a közigazgatási bírói kontrollja még hatékonyabbá tehető. A komplementaritás jegyében szorosabban kapcsolódhatna a közigazgatási bíróság eljárásához például az ügyészségnek az a hatásköre, mely feljogosítja arra, hogy a tudomására jutott jogsértés miatt jogszabályban megállapított feltételek fennállása esetén büntető vagy hatósági

eljárást kezdeményezzen [Ütv. 5. § (1) bekezdés]. A közigazgatási peres/nemperes eljárási szabályok indokolt esetekben felhatalmazhatnák a bíróságot, jelezze az ügyészségnek, ha az eljárás adatai alapján megítélése szerint az ügyészség eljárás-kezdeményezési vagy vizsgálati hatáskörei közül valamelyik gyakorlásának feltételei fennállnak. Ez a jogosultság például a közpénzek felhasználásával kapcsolatos eljárásokban, adó-, környezetvédelmi vagy ingatlan-nyilvántartási ügyekben lehet a közérdek védelmének, ezzel együtt akár a korrupció elleni küzdelemnek hatékony eszköze.

III. A közigazgatás törvény alá rendeltségének biztosítását szolgáló elv: a törvényesség elve

Közérdek, hogy a közigazgatás tevékenységét a törvény adta keretek között fejtse ki, ugyanakkor csak úgy lehet valóban törvényes a közigazgatás működése, ha a törvényt rendeltetésének megfelelően, a köz érdekét is szem előtt tartva alkalmazza. Ez pedig nem függhet attól, hogy a bírósághoz forduló felperes a valóban megvalósult törvényt sértést állítja-e keresetében. Ha ugyanis téved e kérdésben, a jelenlegi eljárási elvek mellett a törvényt sértés óhatatlanul orvosolatlan marad.

A Legfelsőbb Bíróság 2/2011. (V.9.) KK véleményében kifejtett álláspontja szerint ugyanis a Pp. XX. fejezetének eltérő rendelkezése hiányában a kereseti kérelemhez kötöttség a közigazgatási perben is érvényesül. Ebből pedig arra a következtetésre jut az LB, hogy ha a bíróság a keresetlevélben megjelölt jogszabálysértést nem állapítja meg, más - a megjelölttől érdemben eltérő - jogszabálysértésre a közigazgatási határozat hatályon kívül helyezését vagy megváltoztatását nem alapíthatja.

Abban az esetben tehát, ha az ügyfél nem tudja maga feltárni vagy keresetlevelében megjelölni a - sokszor bonyolult összefüggések eredőjeként kimutatható - valós törvénysértést, amellet a bíróság akkor is el kell, hogy menjen és a keresetet el kell, hogy utasítsa, ha észleli, hogy törvénysértő a határozat.⁶⁹

A Joggyakorlat-elemző Csoport eddigi tevékenysége során javaslat fogalmazódott meg arra vonatkozóan, hogy az önálló közigazgatási peres eljárás szabályainak megalkotásánál indokolt a kereseti kérelemhez kötöttség elvének felülvizsgálata. Amennyiben azonban a kereseti kérelemhez kötöttség valamilyen formában mégis beépül az új eljárási szabályok elvei közé, a fegyverek

69 Példaként említem a Legfelsőbb Bíróság Kfv. III. 39.085/2008/7, Kfv. II. 39.040/2007/4, Kfv. IV. 39.229/2008/4, Kfv. II. 39.033/2006., valamint Kfv. II. 39.186/2007/4. számú, közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránt indult perben hozott felülvizsgálati ítéleteit. Ezekben az ügyekben a tényállás szerint a hatóság az ügyfél lejárt hatályú lőfegyvertartási engedélyének meghosszabbítása iránti kérelmét elutasította és egyben a lejárt engedélyt visszavonta. A felperes keresetében a határozat hatályon kívül helyezését kérte, de nem a valós jogsértésre hivatkozott (vagyis nem arra, hogy lejárt hatályú engedélyt nem lehet visszavonni, hiszen - értelemszerűen - ilyen visszavonási okot nem ír elő a jogszabály). A bíróság a visszavonást mindegyik ügyben jogszerűnek minősítette - ám csak a keresetben megjelölt jogszabálysértések szempontjából értékelte annak. Egyéb jogszabálysértés megvalósulását - arra vonatkozó kereseti hivatkozás hiányában - nem vizsgálhatta. Lásd részletesebben: SZABOLCSI László: A Legfelsőbb Bíróság ítélete a lőfegyvertartási engedély lejártának büntetőjogi következményeiről Jogesetek Magyarázata 2011/1. A cikkben ismertetett jogeset arra is felhívja a figyelmet, hogy a közigazgatási bírói ellenőrzés által fel nem tárt jogsértéseknek a közigazgatási jogon túlmutató negatív következményeivel is számolni kell.

egyenlőségének elvére is tekintettel célszerű lenne olyan eszköz megteremtése, amely abban az esetben is biztosítaná a törvénysértés orvoslását, ha arra a felperes nem tudott keresetlevelében helyesen rámutatni.

Megfontolandónak tartom ezért, hogy amennyiben a bíróság azt állapítja meg, hogy a közigazgatási döntés a keresettől eltérő okból törvénysértő, felhívhatta az ügyészt, fontolja meg, a köz érdekében indítványozza-e a jogsértésnek a keresettől eltérő jogalapon történő orvoslását. Az indítvány hiányosságait tehát az ügyész a köz érdekében pótolná. Fontos megjegyezni, hogy nem a fél érdekeinek képviselőjére vonatkozna az ügyésznek ez a feladata - tehát nem ingyenes jogi képviseletről van szó -, hanem a folyamatban lévő perben a köz érdekében történő ügyészi fellépésről. Másként megfogalmazva, az igazságszolgáltatásnak a közigazgatás feletti ellenőrző funkciójában való ügyészi közreműködésről, az eljárási törvényben meghatározott sajátos ügyészi eszközök gyakorlásával.

IV. A bírói döntés érvényesülésének elve

A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 109. § (4) bekezdése értelmében a hatóságot a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság határozatának rendelkező része és indokolása köti, a megismételt eljárás és a döntéshozatal során annak megfelelően kell eljárnia.

Mint ahogy szempontként a Joggyakorlat-elemző Csoport előtt is felmerült már, az is közérdek, hogy a közigazgatási bíróság döntései érvényesüljenek, az azokban foglaltakat az alperes közigazgatási szerv maradéktalanul

végrehajtsa. E ponton véleményem szerint újfent számolni kell azzal a tényezővel, amely a közigazgatási bírói kontroll létrehozásának magának is egyik indoka volt: ez pedig a közigazgatás törvényességi szempontú önkorlátozásának nehézsége.

A belső kontrollt bizonyos esetekben nehezíti, hogy a közigazgatás elé kitűzött állami-politikai céloknak sokszor ellene hat, és az önkorlátozás elvén alapul, ezért a belső ellenőrzés eszközével adott esetben bizony nagyon nehéz élni. Az ügyészi munka során leszűrt gyakorlati tapasztalatok alapján is megállapítható, hogy a törvényesség érvényesítésének szempontjai a közigazgatási szerveknél - ha nem is szorulnak teljesen háttérbe - sok esetben alárendelt szerepet látszanak játszani eredményességi, gazdaságossági vagy egyéb szempontok mellett.

Tekintetbe kell tehát venni, hogy amint az alapeljárásra vonatkozó jogszabályi előírások maradéktalan megtartását külső szervnek ellenőrizni kell, úgy a bírói döntés végrehajtására vonatkozó rendelkezések érvényesülésének ellenőrzése is indokolt. Ha a végrehajtást nem ellenőrizteti hatékonyan a jogalkotó, féltő, hogy az elé kitűzött célok elérésére csak részben lehet alkalmas a közigazgatás bírói kontrolljának jogintézménye.

Ebben a kérdésben több ötlet is felvetődhet, de minden valószínűség szerint itt is a közigazgatási bírói döntésekkel kapcsolatban újszerű, de nem példa nélküli eszközt kellene bevezetnie a közigazgatási peres/nemperes eljárási törvénynek. Elképzelhető például olyan megoldás, hogy ha a bíróság a közigazgatási döntést hozó szervet új eljárásra kötelezi, az új eljárás lefolytatásának eredményeként hozott döntést a bírósági határozattal

együtt az ügyésznek is meg kelljen küldeni. Az ügyész így az igazságszolgáltatás közreműködőjeként eljárva ellenőrizhetné, hogy a közigazgatási szerv a bíróság határozatának megfelelő döntést hozott-e.

Az ügyész különböző jogterületeken bizonyos ügýtípusokban jelenleg is gyakorol átfogó határozat-ellenőrzési jogot, amelyhez némely esetben jóváhagyási vagy ahhoz hasonló jogosultság fűződik. A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény például kijelöli azoknak a megszüntető határozatoknak a körét, amelyeket a szabálysértési hatóságnak ellenőrzés céljából meg kell küldenie az ügyész részére [Szabs. tv. 83. § (3) bek.]. A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény szerint pedig a megbízhatósági vizsgálat elrendeléséről hozott határozatot jóváhagyásra meg kell küldeni az ügyésznek.

Különösen felkeltheti a figyelmet a megbízhatósági vizsgálat befejezéséről szóló határozat ellenőrzésére vonatkozó rendelkezés, amely szerint, ha jogszabálysértő a határozat, az ügyész írásba foglalt indokolt határozatával új határozat hozatalára utasítja a megbízhatósági vizsgálatot folytató szervet. Ha pedig azt állapítja meg az ügyész, hogy a megbízhatósági vizsgálat végrehajtására a részletes tervben előírttól eltérően került sor, felelősségre vonást is kezdeményez [Rtv. 7/A.§ (2a) bekezdés].

Fenti minta alapján - anélkül, hogy a részletekbe belemennénk - elviekben felvethető, hogy ha a közigazgatási szervnek az új eljárás során hozott döntése a bíróság határozatában rá nézve kötelező előírásaitól eltér, az ügyész az igazságszolgáltatás közreműködőjeként

fellépve új, a bírósági határozatnak megfelelő új határozat meghozatalára utasíthassa a közigazgatási szervet. Ha ennek az ügyészi fellépési módnak a bevezetése akadályokba ütközne, lehetőség van arra is, hogy az ügyész a számára megküldött határozat jogerőre emelkedését követően meglévő eszközeit gyakorolja, azaz felhívással éljen, majd annak eredménytelensége esetén keresetet nyújtson be a bírósági határozatban foglaltaktól eltérő közigazgatási döntés ellen.

**XIV. A munkaügyi perek és a közigazgatási perek
kapcsolódási pontjai, a társadalombiztosítási
határozatok felülvizsgálata a közigazgatási perjog
reformja tükrében**

1.) A jelenleg hatályos rendelkezések szerint Magyarország Alaptörvénye 25. cikkének (4) bekezdésében szereplő külön bíróságként működik a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról rendelkező 2011. évi CLXI. törvény (Bsz.) 16. §-a és 19. §-a által meghatározott közigazgatási és munkaügyi bíróság mint elsőfokú bíróság.

A Bsz. 19. § (1) bekezdése e külön bíróság hatáskörébe utalja a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata iránti, a munkaviszonyból és a munkaügyi jellegű jogviszonyból származó, valamint a törvény által a hatáskörébe utalt egyéb ügyeket. A (4) bekezdés lehetőséget teremt arra, hogy a közigazgatási és a munkaügyi bíróságon meghatározott jellegű ügyek intézésére csoportokat létesítsenek. Ez utóbbi rendelkezéssel biztosítható a közigazgatási és munkaügyi bíróságon belül működő két külön ügyszak szakmai szempontokkal indokolható relatív elkülönültsége. (Ide kíváncozik azon technikai, adminisztrációs kérdés is, hogy a két különböző ügyszak indokolja a kezelőirodai elkülönülést és a külön lajstromozást).

Az egységes szervezeti felépítés ellenére a Pp. külön fejezete vonatkozik a közigazgatási (Pp. XX. fejezet) és a munkaügyi (Pp. XXIII. fejezet) perekre. A jövőre nézve a

két ügyszak eljárásjogi különállása továbbra is indokolt a munkaügyi és a közigazgatási perek eltérő természete miatt: a munkaügyi perekben irányadó anyagi jog eltér a közigazgatási perekben alkalmazandótól, és a munkaügyi bíráskodás célja más mint a közigazgatásié. Egyetértek Tamáné dr. Nagy Erzsébet álláspontjával, miszerint a munkaügyi perekre irányadó eljárási szabályok nem igénylik sajátos, a Pp. általános szabályaihoz képest eltérő alapelvek alkalmazását.

Abból kiindulva, hogy az új Pp. megalkotását követően is a közigazgatási és munkaügyi bíróságok mint külön bíróságok működnek, változatlanul nem tartom indokoltnak a közigazgatási és a munkaügyi pereket illetően az egységes eljárási szabályozást. Akár a közigazgatási peres eljárást szabályozó önálló kódex jön létre, akár nem, a két ügyszakban tárgyalt perek eljárási szabályait külön kell rendezni. Ennek oka a jogviták lényegét alkotó eltérő sajátosságok: a közigazgatási perekben klasszikusan a közigazgatás törvényességének biztosítása az elsődleges cél, és a bírósági felülvizsgálat során az objektív jogvédelem; míg a munkajogi igények elbírálása során - a munkajogviszony magánjogi jellegére tekintettel - a közigazgatási perekhez képest nagyobb hangsúlyt kap a széles körű bizonyítás felvétele, a tényállás megállapítása.

2.) A közigazgatási és munkaügyi bíróságok létrejöttével, a két ügyszak egy bíróságon belül történő működésével felerősödtek azok a nézetek, amelyek a közigazgatási per hatásköri szabályainak újragondolása ürügyén a munkaügyi perekhez tartozó egyes jogvitákat (a közigazgatás alkalmazottainak jogvitáit) közigazgatási bírósági hatáskörbe tartozóként kívánják szabályozni. Az erre

vonatkozó javaslat azzal érvel, hogy e jogviszonyok alanyai a közigazgatási jog végrehajtói.

A Pp. jelenleg hatályos, a munkaviszonyból és a munkaviszony jellegű jogviszonyból származó perek címet viselő XXIII. fejezete - változatlanul - a Pp. általános (I-XIV. fejezet) rendelkezéseit rendeli alkalmazni azonban a közalkalmazotti, a kormányzati szolgálati és közszolgálati, a szolgálati jogviszonyból származó perben. Munkaügyi perként nevesíti ugyanis a Pp. 349. § (1) bekezdése ezen perekkel együtt a munkajogi igény érvényesítésével kapcsolatos és a munkavégzési kötelezettséggel járó szövetkezeti tagsági jogviszonyból származó pereket. E szabályozás lényege, hogy a felek között fennálló munkajogviszonyra tekintettel minősül a jogvita munkaügyi pernek, függetlenül a jogviszony alanyaitól. E szabályozáson véleményem szerint nem indokolt változtatni.

A közszolgálati alkalmazottak (vagyis a kormánytisztviselők és a köztisztviselők) működtetik valóban a közigazgatási intézményeket.

A német jogban a szűkebb értelemben vett közszolgálati jog két részre tagozódik. Magában foglalja a hivatalnokokat valamint a közszolgálatban dolgozó munkavállalókat és alkalmazottakat is. Azonban csak az előbbi réteg az, amelyik a közigazgatási jog hatálya alá tartozó személycsoport, míg a közszolgálati munkások és alkalmazottak a magánjogi jogviszonyhoz tartozóak.

A magyar jogban az egyik felfogás szerint a közszolgálati jog a munkajog része, annak közjoga, a másik felfogás szerint a közszolgálati jog a jogrendszer önálló ága. A munkajognak a tárgya azonban a más részére végzett önállótlan munka, amely minden foglalkoztatási viszonyban

érvényesül, tehát nem korlátozódik a munkavégzésnek ez a típusa csak a magánjog viszonyaira.

A függő munka, mint a munkajog tárgya, nem tesz különbséget a munkavállalók között a szerint, hogy a munka magánjogához vagy a munka közjogához tartoznak. Ezt az elhatárolást az egyes munkavállalói életviszonyokra vonatkozó jogszabályok (a Munka Törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (Mt.), a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (Kttv.) és a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (Kjt.), valamint az egyéb szolgálati jogviszonyokat szabályozó törvények, mint például a honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény (Hjt.), vagy a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény (Hszt.) stb.) végzik el.

A magyar jogi terminológiában tehát a köztisztviselők és a kormánytisztviselők -függetlenül attól, hogy a közhatalom birtokában vannak, ezért speciális a jogviszonyuk- munkavállalóknak minősülnek. Nem indokolt ezért e közszolgálati jogviszonyokból származó jogvitákra a munkavállalóktól eltérő peres eljárási szabályok alkalmazása. Nem hagyható ebből a szempontból figyelmen kívül az sem, hogy a hatályos munkajogi szabályok szerint a közigazgatási szervnél foglalkoztatott munkavállalóra (vagyis aki a 2011. évi CXCV. számú törvény (Kttv.) 6. § 13. és 14. pontja alapján nem minősül kormánytisztviselőnek, köztisztviselőnek vagy kormányzati, illetve közszolgálati ügykezelőnek) a Kttv. 258. §-a alapján a Munka Törvénykönyve rendelkezéseit kell alkalmazni. Ugyanúgy a köztulajdonban álló (vagyis az Mt. 204. § (1) bekezdésben meghatározott) munkáltatóval

fennálló munkaviszony is az Mt. hatálya alá tartozik. Ugyanez vonatkozik az esetre is, amikor az állam a munkaviszonyokban közvetve (mint tulajdonos) játszik szerepet, tehát itt magánjogi tevékenységet fejt ki, pedig e vállalatok részéről általában közszolgáltatás történik (például posta, vasút).

A közigazgatási per hatásköri szabályainak kiterjesztése mellett érvelők ugyanakkor nincsenek tekintettel a közalkalmazotti jogviszony közszolgálati jogviszonytól eltérő specifikumaira sem. Függetlenül attól, hogy a jogviszony egyik alanya (a munkáltató) az állami és helyi önkormányzati költségvetési szerv vagy a helyi önkormányzat, a közalkalmazott által végzett tevékenység nem közhatalmi tevékenység, hanem közszolgáltatás (egészségügy, oktatás, közművelődés, művészeti tevékenység, szociális gondoskodás). Tehát a közalkalmazottak esetében téves azon kiindulás, hogy a jogviszony alanyai a közigazgatási jog végrehajtói.

A fentiek alapján megállapítható, hogy a közszolgálati jogviszony a közigazgatási szervek és azok vezetői, ügyintézői valamint ügykezelői között fennálló belső, munkavégzésre irányuló jogviszony, amelyben nem a közhatalom gyakorlása dominál, hanem a munkajog tárgya, azaz az önálló munkavégzés. Ezért nem indokolt e jogviszonyból származó jogvitákat közigazgatási perként definiálni, mert e perben elbírált ügyekben a közigazgatási szerv közhatalmi jogosítványait gyakorolja külső, harmadik személyekkel szemben.

A közszolgálati jogviszonyból származó jogvitát közigazgatási perként tekintők nincsenek figyelemmel a hatályos jogi szabályozásra, miszerint a közigazgatási

szerv munkavállalói - mint ahogy a közalkalmazottak - nem gyakorolnak közhatalmi tevékenységet, így nem tekinthetők a közigazgatási jog végrehajtóinak sem.

Összességében tehát nem indokolt a közigazgatási szerveknél foglalkoztatottak jogviszonyaiból eredő jogvitákat a közalkalmazottakra és a munkavállalókra vonatkozó szabályoktól eltérően intézni. Megjegyzendő, hogy a szolgálati jogviszonyok (a Hjt., a Hszt., a bírói és az ügyészi szolgálati viszony stb.) esetében szintén a jogviszony tárgya, vagyis a munkáltatót megillető széles körű utasítási jogban jelentkező, a felek között fennálló szigorú alá-fölé rendeltségben történő önállótlan munka a meghatározó. Így a jogviszony alanyai ez esetben sem indokolják a munkaügyi pertől eltérő szabályozást.

3.) A Pp. hatályos 349. § (4) bekezdése a közigazgatási és munkaügyi bíróság hatáskörébe utalja a munkaügyi és munkavédelmi ellenőrzés keretében hozott közigazgatási határozat, az ágazati párbeszéd bizottság létrejöttével kapcsolatos, az abban való részvétel, illetve a gyakorolt jogosultságok tárgyában hozott határozat, a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló törvény alapján az állami foglalkoztatási szerv által hozott közigazgatási határozat, valamint a társadalombiztosítási határozat bírósági felülvizsgálatát a Pp. XX. fejezet, vagyis a közigazgatási perre irányadó szabályok szerint.

E perekben véleményem szerint a szakszerűség és időszerűség megkívánja a határozatok alapjául szolgáló tág értelemben vett munkajog mint anyagi jog egységes, a munkaügyi perekben irányadó értelmezését.

A munkavédelmi és munkaügyi ellenőrzés során hozott határozatok esetén az egyes foglalkoztatási törvényekhez kapcsolódó munkajogi szabályok alkalmazását ellenőrzik a hatóságok. Így például a munkaidő, ügyelet, készenlét, szabadság, a bérezés, a munkáltató munkavédelmi utasításaira, vagy a munkavédelmi előírások betartásának elmulasztására vonatkozó szabályokat.

A társadalombiztosítási határozatok ugyancsak döntően a foglalkoztatási jogviszonyokhoz, mint biztosított jogviszonyokhoz kapcsolódnak. A megtérítési perekben pedig leginkább a munkahelyen bekövetkezett baleset, fogalmozási megbetegedés, a munkavédelemmel kapcsolatos munkáltatói mulasztás a vita tárgya. Ugyanezen egészségérelem a munkavállalónak a munkáltatóval szembeni munkaügyi jogvitában érvényesítendő kártérítési igényét is megalapozza.

A foglalkoztatási törvények társadalombiztosítási jogintézményeket, a társadalombiztosítási jogszabályok munkajogi fogalmakat alkalmaznak. Ugyanígy munkajogi jogintézményeket használ a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló törvény is.

Az anyagi jogi összefüggésre tekintettel az egységes jogértelmezés és szakszerűség a különleges eljárási szabályok mellett biztosítja az eljárások időszerű befejezését. Véleményem szerint ezen közigazgatási határozatok felülvizsgálata iránti perekben az egységes jogértelmezést munkaszervezéssel biztosíthatjuk leginkább, vagyis úgy, ha változatlanul a munkaügyi szakágban dolgozó bírák járnak el ezen ügyekben, amely munkaügyi lajstromozást kíván meg.

4.) A Pp. a társadalombiztosítási határozatok bírósági felülvizsgálata iránti perek esetén felismerte azt az igényt, hogy vannak olyan jogterületek, amelyeket tipizálni lehet (1973. január 1-jétől a társadalombiztosítási határozat bírósági felülvizsgálata alcím alatt szabályozza e pereket).

Véleményem szerint ezen szabályozás, mint a társadalombiztosítási perek specifikumait figyelembe veendő eljárási szabályok hangsúlyozása irányadó lehet a továbbiakban is.

Megfontolandó azonban azon szabályozás felülvizsgálata, hogy a társadalombiztosítási határozat felülvizsgálata iránti perben - a többi közigazgatási pertől eltérően - a keresetet az elsőfokú határozatot hozó szerv ellen kell megindítani akkor is, ha a felülvizsgálandó határozatot nem ez a szerv hozta.

Ezzel megoldódna a társadalombiztosítási perekben országosan jelentkező azon probléma is, hogy a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal (NRSZH) a 95/2012. (V.15.) Korm. rendelet 10. § (1) bekezdése szerint rehabilitációs szakigazgatási szervként jár el első fokon a megváltozott munkaképességű személyek ellátása iránti eljárásokban, míg a másodfokú közigazgatási hatósági eljárásban rehabilitációs hatóságként. A kormányrendelet 13. § (2) bekezdés a)-i) pontja szerint pedig szakhatóságként vesz részt, és szakhatósági állásfoglalást ad. Így tehát, amikor társadalombiztosítási perben az NRSZH másodfokú határozata a per tárgya, a per alperes a rehabilitációs (első fokú) szakigazgatási szerv. Az NRSZH, aki másodfokú hatóságként és szakhatóságként is eljár a közigazgatási eljárásban, a perben a Pp. 332. § (6)

bekezdése alapján csak mint szakhatóság, beavatkozóként
vehet részt, amely beavatkozás megengedhetősége körében
országszerte vita alakult ki.

XV. A polgári és a közigazgatási jog határterületei, ezek perjogi kezelhetősége

A hatályos szabályozás szerint a Polgári és a Közigazgatási- Munkaügyi Kollégium ugyanazon eljárási kódexet, a polgári perrendtartást alkalmazza azzal az eltéréssel, hogy a közigazgatási perek elbírálására külön Pp. fejezet, a XX. Fejezet vonatkozik. A közigazgatási perek eljárási szabályainak kialakítását megelőzően megkerülhetetlen kérdés, hogy miként alakul a bírósági szervezet rendje. A hatályos szabályozás szerint a közigazgatási és a munkaügyi bíróság különbíróként működik.

1. Magyarország Alaptörvénye 25. cikkének (4) bekezdése csak arra utal, hogy az ügyek meghatározott csoportjaira különbírók létesíthetők. A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról rendelkező 2011. évi CLXI. törvény (Bszi.) 16. §-a és 19. §-a rendelkezik kifejezetten a közigazgatási és munkaügyi bíróságokról. A Pp. 2013. január 1-től hatályos Bszi. 19. § (1) bekezdésének b) pontja az elsőfokú bíróságok között sorolja fel a közigazgatási és munkaügyi bíróságot. A Bszi. 19. § (1) bekezdése a közigazgatási és munkaügyi bíróságok hatáskörébe utalja a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata iránti, a munkaviszonyból és a munkaügyi jellegű jogviszonyból származó, valamint a törvény által a hatáskörébe utalt egyéb ügyeket.

A korábbi bírósági reform során kifejezetten felmerült a munkaügyi bíróságok mint különbírók megszüntetésének gondolata, figyelemmel arra, hogy a munkaügyi perben hozott döntés elleni fellebbezést már nem különbíró

bírálja el. Ez a hatályos bírósági szervezeti rend keretei között is fennálló probléma. A különbíróság megszüntetésére irányuló javaslat akkor nagy ellenérzést váltott ki a munkaügyi területen dolgozó szakmai közvélemény körében, ezért - figyelemmel arra is, hogy ilyen különbíróság sok európai országban működik - a felmerült javaslatban foglaltak nem valósultak meg. Jelenleg inkább az az uralkodó álláspont, hogy a közigazgatási bíróságok különállását nem csak az elsőfokú hatáskörű bíróság esetében kell megteremteni.

Véleményem szerint a bizottságnak abban a kérdésben is állást kell foglalnia, hogy a munkaügyi perek e különbíróság hatáskörébe tartozzanak-e vagy polgári ügynek minősüljenek. Elvi szempontok alapján a két ügyszak összevonására nincs lehetőség. A munkaügyi bíróság eljárása nem igényli sajátos alapelvek alkalmazását, a munkaügyi bíróság más feladatokat lát el, mint a közigazgatási bíróság. A munkaügyi perekben irányadó anyagi jog és eljárási jog a polgári ügyekhez áll lényegesen közelebb. A jelenlegi szervezeti rend ellenére a Pp. külön fejezete vonatkozik a közigazgatási és a munkaügyi perekre, az eljárási rend különállása nem is számolható fel.

2. Az, hogy valamely ügyben közigazgatási per vagy polgári per induljon el több jogterületen korábban is vitára adott okot a jogalkalmazók körében. Jelenleg ezek a kérdések még sokkal aktuálisabbak, mert a jogalkotó a közigazgatási bíráskodás hatáskörét fokozatosan bővítette olyan ügyekkel is, amelyek esetében már nem az aktus-felülvizsgálat a közigazgatási bíráskodás feladata. Ezen ügyek egy része ennek ellenére kétségekívül közigazgatási ügynek minősül, amelyek esetében ugyanakkor hiányzik az ügy elbírálásához

szükséges eljárási szabályok megalkotása, más ügyek esetében azonban a jogalkotót kizárólag az a tévképzet vezette, hogy egy különbíróóság az adott, számára fontos ügyet gyorsabban fogja elbírálni mint az ügynevezett rendes bíróság. Ebből következően olyan ügyek is a közigazgatási bíraskodás hatáskörébe kerültek, amelyek esetében ennek nincsenek meg az elvi alapjai.

A 2012. évi CCXI. törvény számos ügyben a bírósági felülvizsgálat jogát a Fővárosi Törvényszéktől, illetve a Fővárosi Ítéltáblától a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bírósághoz telepíti, vagy a törvényszék hatásköre helyett a közigazgatási és munkaügyi bíróság hatáskörét állapítja meg. Ezek között vannak olyan ügyek is, amelyeket a Pp. XX. Fejezetének szabályai alapján nem lehet megfelelően elbírálni. Pl. a 2010. évi CLXXXV. törvény, az ügynevezett médiatörvény 181. § (7) - (8) bekezdése a kiegyensúlyozottsági kötelezettség megsértése ügyében a hivatal által hozott döntés elleni jogorvoslati eljárást telepíti a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bírósághoz. Az egyfokon hozott határozat ellen felülvizsgálattal lehet élni a Kúriánál. Ilyen ügyekben célszerűbb lenne a Pp. általános rendelkezéseinek alkalmazása pl. a bizonyítási eljárás lefolytathatósága miatt. A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény 27., 35. §-a jognyilatkozat pótlására jogosította fel korábban a törvényszéket, most ez a jogkör is a közigazgatási és a munkaügyi bírósághoz került, amelynek ilyen jellegű döntés meghozatala a feladatkörétől teljességgel idegen.

A korábbi szabályozás figyelemmel volt arra is, hogy ezekben az ügyekben jellemzően nincs helye jogorvoslatnak, így a szabályozás törekedett arra, hogy az ügyben magasabb

szintű bíróság járjon el egyetlen fokon. Ahogy azonban nem volt a bírósági rendszer hierarchiájának megfelelő, hogy pl. az ítéltábla járt el bizonyos ügyekben első és egyetlen fokon, éppúgy nem szerencsés, hogy fontos, a társadalom széleskörét érintő ügyekben egy járásbírósági szintű bíróságnak van végső döntésre jogosultsága, amely szemben a törvényszékkal, vagy az ítéltáblával nem is a Pp. általános szabályai szerint jár el. Az eljárási szabályok hiányát a jogalkotó is érzékelte, ezért olyan is előfordult, hogy a közigazgatási és munkaügyi bíróság hatáskörét megállapítva mégis úgy rendelkezett, hogy a bíróság a Pp. általános szabályait köteles alkalmazni. Így a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény 172. § (3) és (4) bekezdése szerint az elnök jogviszonyának megszüntetése érdekében a közigazgatási és munkaügyi bírósághoz lehet fordulni a törvényszék helyett, de e bíróság a (4) bekezdés értelmében a Pp. általános szabályait köteles alkalmazni néhány apróbb eltéréssel.

A közigazgatási bíráskodás alá tartozó ügyeket megállapító külön törvényeket tehát tételesen át kell tekinteni. Ez ugyanis feltétlenül szükséges ahhoz, hogy eldönthető legyen, mely ügyek azok, amelyek ténylegesen a közigazgatási bíráskodás körébe tartoznak, és melyek esetében indokolatlan ez a hatásköri szabályozás.

3. Nemcsak a külön törvényekben biztosított hatáskörök, hanem más ügyek esetében is fel - fel vetődik, hogy a polgári perekre irányadó szabályok szerint kell-e azokat elbírálni, vagy a közigazgatási per eljárási rendje érvényesüljön. Ilyen pl. a közigazgatási jogkörben okozott kár megtérítése iránti per. Véleményem szerint ebben a körben jó elhatárolási szempont az, hogy közigazgatási ügyről akkor beszélhetünk, ha a közigazgatási szerv

közhatalmi feladatkörében jár el és ennek során hoz olyan jogsértő határozatot, tesz vagy mulaszt el cselekményt, amelyre való hivatkozás megalapozza az eljárása törvényességének bírósági felülvizsgálatát. A közigazgatási jogkörben okozott kár esetében nem a közigazgatási ügy a per tárgya, hanem a károkozás ténye. Annak, hogy azt közigazgatási szerv követte el természetesen van jelentősége, de a bíróság feladata nem valamely közigazgatási határozatról, vagy közigazgatási cselekményről való döntés. A kártérítési ügyben nem elsődleges szempont a károkozó személye, a károkozó magatartás megítélése pedig a polgári jog körébe tartozik.

4. Átgondolásra érdemesnek tartom a különböző köztestületek esetében a kötelező tagság folytán a köztestület által hozott „hatósági” határozatok felülvizsgálatának közigazgatási perként való minősítését is. Ebben a kérdésben ismereteim szerint a szabályozás szintén nem teljesen egységes. Kétségtelen, hogy a kötelező tagság esetén a köztestület döntése az érintett személyt megfoszthatja a tevékenysége gyakorlásának lehetőségétől. Ettől azonban az ügy nem válik álláspontom szerint hatósági üggyé. A köztestületre vonatkozó szabályok mögöttes területe az egyesülési jogra vonatkozó szabályozás (Ptk. 65. § (6) bekezdés), már ez a tény is kizárja, hogy a köztestület által hozott egyes határozatokat hatósági határozatnak lehessen tekinteni.

Véleményem szerint a különböző foglalkoztatási jogviszonyokat függetlenül attól, hogy azok melyik törvény hatálya alatt állnak és alá- fölérendeltséget teremtenek-e, vagy önálló eljárásra jogosítják-e fel a tevékenységet végző személyeket egységesen kellene elbírálni. A köztestületek határozataival szemben indított perekben a

polgári ügyszak hatáskörét, a foglalkoztatás folytathatóságával kapcsolatos döntések esetében pedig a munkaügyi szakág eljárásának előírását látnám indokoltnak.

5. Épp ezért nem tartom jó elgondolásnak a „közigazgatási” alkalmazottak jogvitáinak a közigazgatási bíráskodás alá utalását sem. A közigazgatási szerv a közigazgatási pernek minősített ügyekben közhatalmi jogosítványai alapján jár el külső harmadik személyekkel szemben. Amikor a közigazgatási szervnek a saját alkalmazottjaival keletkezik jogvitája ez egy belső jogviszony, amelyben nem mint a közhatalom gyakorlója, hanem quasi munkáltatóként jár el. Ebben az esetben a közigazgatási szerv eljárása, döntése nem kifelé szól, éppen ezért álláspontom szerint lényegesen több közösséget mutat pl. a munkaügyi perre tartozó, más munkajellegű jogviszonyokkal.

6. A közszerződések esetében is az az álláspontom, hogy nem a szerződés alanyai, hanem a szerződés tárgya, tartalma döntheti el, hogy szerződés a magánjog vagy a közigazgatási jog körébe tartozik-e. Általánosságban az a véleményem, hogy a szerződéses jogvitákat a polgári perrendtartás általános szabályai szerint kell elbírálni.

7. A közigazgatási bíráskodással kapcsolatos hatásköri viták valójában csak a szakirodalomban alakultak ki, mert a polgári és a közigazgatási ügyek egyaránt a törvényszékhez tartoztak és ott a hatásköri kérdések általában a szignálással megoldódtak. Így került át a polgári ügyszakba az egyesületek, alapítványok nyilvántartására vonatkozó ügycsoport, amely korábban a közigazgatási ügyszakhoz tartozott. A jövőben azonban a különbírószági jellegre figyelemmel – ahogy a munkaügyi bíróság esetében történt- nyilvánvalóan számolni kell

hatásköri összeütközésekkel a különbíróóság és a rendes bíróság között. Az egyes közszerződéses esetében, illetve az önkormányzatok közötti vagyonsmegosztásra vonatkozó ügyek tekintetében várhatók elsősorban hatásköri viták.

8. A közigazgatási bíraskodás körében nem csak a bírósági szint vethet fel egyes közigazgatási ügyek elbírálása során alkotmányos aggályokat, hanem az eljárás jellemzően egyfokú rendje is. A Pp. 340. § (2) bekezdése szabályozza jelenleg a fellebbezési jogot. A korlátozás addig volt indokolt, amíg a közigazgatási szerv eljárása jellemzően kétfokú volt. Egyre gyakoribb azonban, hogy az adott ügyben a közigazgatási úton nincs helye jogorvoslatnak és ezért biztosít jogorvoslatot a jogalkotó a bírósági eljárásban. A teljes jogorvoslati rend újragondolása szükséges, mivel jóval „drágább” és lassabb a bírósági jogorvoslat mint a közigazgatási út.

A járásbíróósági szintre tartozó „egyszerűbb”, általános jellegű ügyes esetében, ha a jogalkotó meg kívánja tartani az egyfokú eljárást, tehát a fellebbezési jog széleskörű korlátozását úgy megfontolandó, hogy a járásbíróóság ne egyesbíróként, hanem tanácsban, a jogterülethez értő szakemberek mint ülnökök részvételével járjon el. Ez az elbírálás szakszerűségét mindenképp elősegítené.

9. Jelentős feladat lesz a közigazgatási nemperes eljárások áttekintése abból a szempontból, hogy azokban az ügy tárgya alkalmas-e a nemperes eljárásban történő elbírálásra. Számos ügy van a polgári ügyszakban is, amelyben a jogalkotó az általa sürgősnek tartott elbírálás miatt alkotott nemperes eljárást.

A peres, illetve a nemperes eljárás indokoltságának szempontjai szükségképpen azonosak akár közigazgatási, akár polgári ügyről van szó, ezek közül csak egyik szempont lehet az ügy elbírálásának sürgőssége. Ezeket a követelményeket tehát a két ügyszaknak közösen kell kidolgoznia.

A Joggyakorlat-elemző Csoport

tagjai:

<i>Dr. Kalas Tibor</i>	<i>I. fejezet</i>
<i>Bauer Jánosné dr.</i>	<i>III. fejezet</i>
<i>Dr. Füzi-Rozsnyai Krisztina</i>	<i>III. fejezet,</i> <i>II. fejezet szerk.</i>
<i>Dr. Balogh Zsolt</i>	<i>IV. fejezet</i>
<i>Dr. Kaszainé dr. Mezey Katalin</i>	<i>V. fejezet</i>
<i>Dr. Madarász Gabriella</i>	<i>VI. fejezet</i>
<i>Dr. Beznicza Árpád</i>	<i>VII. fejezet</i>
<i>Dr. Mudráné dr. Láng Erzsébet</i>	<i>VIII. fejezet</i>
<i>Dr. Petrik Ferenc</i>	<i>IX. fejezet</i>
<i>Dr. Magyarádyné dr. Vándor</i> <i>Zsuzsanna</i>	<i>X. fejezet</i>
<i>Dr. Köblös Adél</i>	<i>XI. fejezet</i>
<i>Dr. Kozma György</i>	<i>XII. fejezet</i>
<i>Dr. Szabolcsi László</i>	<i>XIII. fejezet</i>
<i>Dr. Hajdú Edit</i>	<i>XIV. fejezet</i>
<i>Dr. Tamáné dr. Nagy Erzsébet</i>	<i>XV. fejezet</i>