

KÚRIA

Közigazgatási joggyakorlat-elemző csoport

2012.El.II.F.1./9/ 1-2.

Összefoglaló jelentés

a közigazgatási perek eljárási kérdéseinek elemzéséről

Tartalomjegyzék

| | |
|--|----|
| <i>Tartalomjegyzék</i> | 2 |
| <i>Bevezetés</i> | 4 |
| <i>I. A közigazgatási perek hatásköri és eljárási szabályainak változásai</i> | 6 |
| <i>II. A közigazgatási bíráskodás strukturális változásának hatása a közigazgatási perek hatásköri és eljárási szabályaira</i> | 9 |
| <i>A) Bírószámi vezetők és bírói interjúk összegzése a strukturális változások várható hatásairól</i> | 9 |
| <i>1. A közigazgatási és munkaügyi bíróságok hatásköri, jogorvoslati és eljárási kérdései</i> | 9 |
| <i>1.1. Hatáskör</i> | 9 |
| <i>1.2. Illetékesség</i> | 10 |
| <i>1.3. Jogorvoslat</i> | 11 |
| <i>1.4. Szakágak</i> | 13 |
| <i>1.5. Személyi feltételek</i> | 13 |
| <i>1.6. Eljárási problémák</i> | 13 |
| <i>2. Az RKMK-k felállításának kérdései</i> | 15 |
| <i>2.1. Az RKMK-k funkciója, szerepe, feladatai</i> | 16 |
| <i>2.2. Az RKMK-k illetékességi területe</i> | 16 |
| <i>3. Az RKMK-k működése és összetétele</i> | 17 |
| <i>4. A közigazgatási perek hatályos hatásköri szabályainak szükséges módosítása</i> | 17 |
| <i>B) A közigazgatási perek jogorvoslati szabályainak módosítása</i> | 20 |
| <i>III. A közigazgatási bíráskodás közigazgatási perjogon keresztül való továbbfejlesztésének távlati programja</i> | 23 |
| <i>A) Önálló közigazgatási perrendtartásra van szükség</i> | 23 |
| <i>1. A közigazgatási perek szabályozásának európai megoldásai</i> .. | 23 |
| <i>2. Az elkülönült közigazgatási perrendtartástól várható előnyök</i> | 23 |
| <i>B) A közigazgatási bíróságok hatáskörét ki kell terjeszteni valamennyi közigazgatási jogvitára</i> | 24 |
| <i>C) Perorvoslatok a közigazgatási bírósági eljárásban</i> | 28 |

| | |
|---|----|
| 1. Perorvoslati szintek száma a közigazgatási bíraskodásban.. | 28 |
| 1.1. Nemzetközi tapasztalatok..... | 28 |
| 1.2. Alkotmányos kívánalmak..... | 29 |
| 1.3. Fellebbezés a közigazgatási döntés törvényességét elbíráló bírósági ítélettel szemben..... | 29 |
| 1.4. Fellebbezés egyéb közigazgatási jogvitákat érdemben elbíráló bírósági döntésekkel szemben..... | 30 |
| 1.5. A közbenső döntések fellebbezhetősége..... | 31 |
| 1.6. Közigazgatási végzések felülvizsgálata..... | 31 |
| IV. A közigazgatási peres eljárás egyes részletszabályainak áttekintése..... | 33 |
| A) Perindítás..... | 33 |
| 1. Felek és képviselőik..... | 33 |
| 2. A keresetlevél benyújtása és továbbítása..... | 35 |
| B) Intézkedések a keresetlevél alapján..... | 35 |
| 1. A keresetlevél idézés kibocsátása nélküli elutasításának esetei..... | 35 |
| 2. A végrehajtás felfüggesztése..... | 36 |
| 3. Ideiglenes intézkedés..... | 37 |
| 4. Keresetváltoztatás..... | 37 |
| C) A per érdemi szakasza..... | 38 |
| 1. A per elbírálása tárgyaláson kívül..... | 38 |
| 2. Permegszüntetés a felperes elállása miatt..... | 39 |
| 3. A per során a keresettel támadott döntés helyébe lépő új közigazgatási határozat..... | 39 |
| 4. A bizonyítás..... | 40 |
| 5. Beavatkozás a perben..... | 41 |
| 6. Az üzleti titok..... | 42 |
| 7. A perbeli szankció alkalmazásának nehézségei..... | 42 |
| 8. A szünetelés..... | 43 |
| D) A közigazgatási nemperes eljárás..... | 43 |
| V. Megállapítások..... | 46 |

Bevezetés

A Kúria Elnöke a Közigazgatási-Munkaügyi Kollégium vezetőjének indítványa alapján joggyakorlat-elemző csoportot hozott létre a közigazgatási perek eljárási kérdéseinek elemzésére. Az indítványban foglaltak alapján a vizsgálati tárgykört arra figyelemmel állapította meg, hogy a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény /a továbbiakban: Bszi./ 191. § /1/ bekezdése szerint 2013. január 1. napján megkezdik működésüket a közigazgatási és munkaügyi bíróságok és a közigazgatási és munkaügyi regionális kollégiumok.

A joggyakorlat-elemző csoport feladata a közigazgatási perek eljárási kérdéseinek áttekintése, valamint javaslatok megfogalmazása volt az új szervezeti struktúrával adekvát hatásköri és eljárási szabályok megalkotására. Ennek keretében a vizsgálat áttekintette és elemezte

- a közigazgatási perek eljárási szabályainak változásait az elmúlt 20 évben;
- a Kúria iránymutató elvi döntéseit;
- a közigazgatási bíráskodás nemzetközi tapasztalatait, a külföldi közigazgatási bíróságok hatáskörét, jogorvoslati fórumrendszerét, eljárási szabályait;
- a közigazgatási bíráskodás külföldi és hazai szakirodalmát;
- a közigazgatási és munkaügyi bíráskodás hatásköri, illetékeségi és jogorvoslati szabályait, valamint a peres eljárások részletszabályait;
- a kialakult bírói gyakorlatot;
- a közigazgatási és munkaügyi bíróságok, valamint regionális kollégiumok működésének megkezdéséhez szükséges jogszabály-módosításokat;
- az önkormányzati alapjogok védelmével kapcsolatos bírói gyakorlatot, illetőleg e gyakorlat hiányának okait.

A joggyakorlat-elemző csoport személyi összetételét az **1. melléklet** tartalmazza.

A vizsgálat módszere:

A felvázolt összetett feladat eredményes megoldása érdekében az elemző-csoport igénybe vett minden olyan vizsgálati módszert, amely alkalmas volt a hasznos információk összegyűjtésére és azokból a megfelelő következtetések levonására. Így

- a vizsgálat egyes részterületeinek „team-munkában” történt feldolgozása,
- egyéni elemzések, dolgozatok, javaslatok készítése;
- interjúk készítése bírósági vezetőkkel, bírókkal;
- az ítélkezési gyakorlat feltárása;
- külföldi és hazai szakirodalom tanulmányozása;
- statisztikai adatok elemzése.

A közigazgatási perek átfogó elemzésére tekintettel a jelentés és mellékleteinek első munkaanyaga 2012 júniusában készült el, amelynek átdolgozására került sor 2012 őszén a joggyakorlat-elemző munkacsoport tagjainak véleményezése és észrevételei alapján. A joggyakorlat-elemző munkacsoport nem tekinthetett el attól, hogy a munkával párhuzamosan folytak a közigazgatási bíráskodás új szervezeti és eljárási kereteit kidolgozó törvényhozási munkálatok. A joggyakorlat-elemzésnek a változásokra természetesen tekintettel kellett lennie, de e feltáró munka természete miatt elsősorban egy statikus munkaanyag és elemzés készülhetett el a közigazgatási perek eddigi gyakorlatának tapasztalataiból kiindulva. Mindezért a munkacsoport a 2012. évi jogszabály-módosításokat igyekezett beépíteni a jelentésbe, de a 2012. december 17-én elfogadott törvénymódosítások már nem voltak átvezethetőek. A jelentés tartalmának megítélésékor tehát hangsúlyozni kell, hogy számos - a jelentés előkészítésekor felmerült - eljárási kérdést időközben a törvényhozás maga eldöntött. Ettől függetlenül - mivel a közigazgatási bíráskodás jövőjére nézve még számtalan megválaszolandó szervezeti és eljárási kérdés megvitatása szükséges - a jelentés elméleti és gyakorlati háttérét szeretne biztosítani a jövő törvényhozása számára is.

I. A közigazgatási perek hatásköri és eljárási szabályainak változásai

1989. október 23-án lépett hatályba az Alkotmány 1989. évi XXXI. törvénnyel megállapított 50. § (2) bekezdése, amely szerint a bíróság ellenőrzi a közigazgatási határozatok törvényességét.

1989. december 11-én az 1989. évi XLII. törvény létrehozta a Legfelsőbb Bíróságon és a megyei bíróságokon a közigazgatási kollégiumokat, ezzel megteremtődtek a közigazgatási bíráskodás alkotmányos alapjai és szervezeti keretei.

Ezt követően közel két évet kellett várni, amíg az Alkotmánybíróság 1990. évben meghozott határozata nyomán az Országgyűlés megalkotta az 1991. évi XXVI. törvényt a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának kiterjesztéséről.

Az 1991. évi XXVI. törvény indokolása a következőket tartalmazta:

„A közigazgatási döntések törvényessége feletti bírói kontrollt a törvényjavaslat a rendes bíróság szervezeti keretein belül valósítja meg, nagyrészt a jelenlegi társadalmi realitásokból kiindulva. Az ügyek sajátos jellegére, az általánostól eltérő elbírálási módjára figyelemmel azonban indokolt a szakosítás, ahol lehet szakosított bírósági szerveket, közigazgatási csoportokat kell létrehozni. Ilyen megoldás esetén biztosítható a megfelelő hozzáértés, illetve a különböző államigazgatási ügyfajtákkal összefüggő speciális jogi ismeretanyag megszerzése is.”

Az 1998. évi LXXI. törvény 1999. január 1-jétől a közigazgatási perekben már a megyei bíróság hatáskörét állapította meg, egyesbírói eljárást írt elő és az elsőfokú ítélet ellen - néhány kivétellel - kizárta a fellebbezést.

Az 1991. évi XXVI. törvény indokolása még tartalmazta, hogy a közigazgatási ügyek sajátos jellegére és az általánostól eltérő elbírálási módjára figyelemmel indokolt a szakosítás, ahol lehet szakosított bírósági szerveket, közigazgatási csoportokat kell létrehozni, azonban a későbbi évek jogalkotása ezzel pontosan ellentétes irányú változásokat eredményezett.

Az egyes jogszabályok és jogszabályi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről szóló 2007. évi LXXXII. törvény az 1991. évi XXVI. törvényt hatályon kívül helyezte, és annak ellenére, hogy a közigazgatási bíráskodás teljes körű szabályozásának szükségességét programjaikban a parlamenti pártok folyamatosan hangsúlyozták, az elmúlt 10-15 évben a közigazgatási bíráskodás fokozatos leépítésének folyamatát figyelhettük meg.

A Pp. közigazgatási pereket szabályozó XX. fejezetét a törvényhozó 2010. évig 22 esetben módosította. A módosítások eredményeként a megyei bíróságokon megszűntek a közigazgatási bíráskodás szakosított, az egységes bírósági szervezeten belül elkülönült szerveiként működő közigazgatási kollégiumok. A megyei bíróságok összevont kollégiumaiban az átlagban 20-25 polgári-gazdasági ügyszakos bíró mellett ítélkező 1-3 közigazgatási bíró szakmailag elszigetelődött, a kollégiumok tagjainak meghatározó többsége számára a közigazgatási bíráskodás idegen területet jelentett.

A polgári perjog szabályai a közigazgatási peres eljárás lefolytatásához nem megfelelőek. A mai közigazgatási bíráskodás egyik alapproblémája, hogy olyan eljárási jogszabályokat kell alkalmazni, amelyeket teljesen eltérő anyagi jogviszonyokra szabtak. Alig találunk olyan szabályt a polgári perrendtartás általános részében, melyhez az elmúlt években nem kellett értelmező magyarázatot fűzni a közigazgatási perben való alkalmazhatósága érdekében. Százas nagyságrendű azoknak az elvi iránymutatásoknak a száma, amelyek nélkül közigazgatási perekben egységes pervitel, eljárási gyakorlat nem alakulhatott ki. Ezeknek az állásfoglalásoknak egy része a Pp. szabályai közé beépült, azonban lényeges perjogi kérdésekre ma is csak a Kúria elvi iránymutatásaiban találunk választ.

A Kúria (Legfelsőbb Bíróság) hatályos elvi iránymutatásait a **2. melléklet** tartalmazza.

A jogorvoslati fórumrendszerben is számtalan ellentmondás fedezhető fel. 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 maradéktalanul ellátni az ítélkezés egységének biztosításával kapcsolatos alkotmányos feladatát. Ma közigazgatási perekben a Kúria felülvizsgálati eljárása - a kétfokú eljárások kivételével - lényegében a másodfokú eljárás funkcióját tölti be, annak ellenére, hogy annak nem alternatívája. Mivel minden egyfokú eljárásban hozott jogerős ítélet ellen is felülvizsgálati kérelemmel lehet fordulni a Kúriához /korábban Legfelsőbb Bírósághoz/, évente több száz egyszerű jogi megítélésű, illetve nem jogi, hanem tényállásbeli vita eldöntését igénylő kérdésben hozott döntést a Legfelsőbb Bíróság. A felülvizsgálati eljárás rendkívüli perorvoslati jellege azonban nem teszi lehetővé a teljes jogorvoslati funkció ellátását sem, mivel a Pp. felülvizsgálati szabályai gúzsba kötik az eljáró bíróságot.

A közigazgatási perek hatásköri és eljárási szabályainak vizsgálata alapján megállapítható, hogy a jogi szabályozás a közigazgatási bíráskodás eljárási kérdéseiben sem biztosítja megfelelően a bíróság ellenőrző funkciójának hatékony és

szakszerű ellátását. Ma már nem elegendő, hogy a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának lehetősége önmagában megerősítette a közigazgatás működésének törvényességét, és a szubjektív jogvédelem a hatóság törvénysértése esetén a Ket. és a Pp. szabályainak alkalmazásával biztosított, a közigazgatási és munkaügyi bíróság hatáskörét és eljárási szabályait a valódi, teljes körű közigazgatási bírászkodás megteremtéséhez fűződő társadalmi érdekeknek megfelelően kell megalkotni.

II. A közigazgatási bíráskodás strukturális változásának hatása a közigazgatási perek hatásköri és eljárási szabályaira

Magyarország Alaptörvényének 25. cikk /4/ bekezdése megteremtette a közigazgatási bíróság külön bíróságként való létrehozásának alkotmányos alapját. A törvényhozó - lezárva a közigazgatási bíráskodás továbbfejlesztésének szervezeti megoldásaival kapcsolatosan több éve folyó szakmai polémia - a Bszi. 16. § e/ pontjában foglaltak szerint közigazgatási és munkaügyi bíróságok létrehozásáról hozott döntést, amelyek határozatai ellen bejelentett fellebbezéseket a Bszi. 21. § /1/ bekezdése alapján, másodfokon a törvényszékek bírálják el.

A közigazgatási bíráskodás továbbfejlesztésének alapvető célja a valódi, teljes körű közigazgatási bíráskodás szervezeti, hatásköri és eljárásjogi, valamint személyi-tárgyi feltételeinek megteremtése volt. Az Alaptörvény és a Bszi. hivatkozott rendelkezései a kitűzött célok közül a közigazgatási bíráskodás új szervezeti kereteit állapítják meg, a szükséges törvényhozási lépések a hatásköri és eljárásjogi kérdésekben még nem történtek meg.

A közigazgatási bíráskodás hatáskörébe tartozó peres és nem peres ügyek körének kialakítása vizsgálható egyfelől a téma tágabb, jogpolitikai vonatkozásában. Ez a vizsgálati szempont annak feltárására irányulhat, hogy a közigazgatási bíráskodás miként szolgálja a leghatékonyabban a közjót és a közérdeket, az állam működésének ezek szolgálatába állítását. A közigazgatási perek eljárási kérdései ugyanakkor közvetlenül érintik a szűken vett hatásköri szabályokat, amelyek a Pp. közigazgatási pereket szabályozó XX. Fejezetében, a munkaviszonyból és a munkaviszony jellegű jogviszonyokból származó perekről rendelkező XXIII. Fejezetében, valamint a perorvoslati szabályokban nyertek elhelyezést. A közigazgatási perek eljárási kérdéseinek elemzése keretében ezért mindezeket összefüggéseiben, szoros egységben kell vizsgálni. A vizsgálat eredményeként arra az alapvető kérdésre is választ kell találni, hogy szükség van-e külön közigazgatási peres /és nem peres/ eljárást szabályozó törvény megalkotására, vagy a Pp. általános szabályai mellett a XX. és XXIII. Fejezete, a Kúria iránymutató döntéseivel kiegészítve megfelelő eljárásjogi kereteket biztosít-e a gyors, hatékony és szakszerű eljárások lefolytatásához.

A) Bírósági vezetői és bírói interjúk összegzése a strukturális változások várható hatásairól

1. A közigazgatási és munkaügyi bíróságok hatásköri, jogorvoslati és eljárási kérdései:

1.1. Hatáskör:

a) Közigazgatási jogkörben okozott kár megtérítése iránt indított perek: a kérdéssel foglalkozó bíróinterjúk a közigazgatási perré minősítés mellett foglaltak állást [Debreceni, Nyíregyházi, Miskolci Törvényszék]

b) TB-határozatok közigazgatási perré minősítése: a kérdéssel foglalkozó bíróinterjúk a közigazgatási perré minősítés mellett foglaltak állást [Szegedi Törvényszék]

c) Közzolgálati jogviták közigazgatási perré minősítése: a kérdéssel foglalkozó bíróinterjúk a közigazgatási perré minősítés mellett foglaltak állást [Szegedi Törvényszék]

d) Választási ügyek: a kérdéssel foglalkozó bíróinterjúk a közigazgatási perré minősítés mellett foglaltak állást azzal, hogy megye szinten tartásuk indokolt [Debreceni, Nyíregyházi, Miskolci Törvényszék]

e) A Möt. a kormányhivatal törvényességi felügyeleti ügyeit kifejezetten törvényszéki hatáskörbe utalja, ezeket át kell tekinteni.

1.2. Illetékesség:

a) A Pp. 2011-es módosítása:

Többletérkezés volt ugyan a változás okán, ez minden érintett törvényszéken kimutatható, de a mértéke nem mondható kiugrónak. A törvényszékek túlnyomó többségén a mezőgazdasági támogatásos és a közlekedési bírságokkal kapcsolatos ügyek száma növekedett érezhető mértékben. A közbeszerzési és menekültügyek érkezése elenyésző. A Fővárosi Törvényszéken egyértelműen enyhült a szabálmódosításokkal az ügyteher. Az ügyteher dinamikus alakulása szinte kivétel nélkül egyenletesnek és kiegyensúlyozottnak mondható, az illetékességi szabályok változásával elsősorban nem az ügyek száma, hanem az összetétele változott meg nagy mértékben. Prognosztizálható azonban, hogy az ügynevezett állami támogatásos ügyekben jelentős emelkedés várható a jövőben.

Többségében elmondható, hogy önmagában az adott országrészre jellemző ügykategória nem fordul elő, ahol ilyen van, ott valóban valamilyen speciális körülmény generál az országos átlagtól eltérő ügyeket (így jellemzően az ipari lefedettség, a térség mezőgazdasági jellege és a város egyedi sajátossága például egyetemi városok esetén hallgatói jogviszonyból fakadó közigazgatási ügyek).

b) A Fővárosi Törvényszék kizárólagos illetékességével kapcsolatos álláspontok:

- Megfontolandó a Fővárosi Törvényszék kizárólagos illetékességének további szűkítése, a Pp. 326. § (7) bekezdésének hatályon kívül helyezése [Fővárosi Törvényszék]
- Energia ügyekben és a kiemelt adózók ügyében szükségtelen a kizárólagos illetékesség fenntartása.
- Menekültügyekben a kizárólagos illetékesség visszaállítható, versenyügyekben pedig fenn kell tartani a kizárólagos illetékességet [Fővárosi Törvényszék]
- Ezzel szemben a közlekedési bírsággal kapcsolatos, a közbeszerzés és a menekültügyi ügyekben a kizárólagos illetékesség megszüntetése pozitív visszhangot kapott [Szegedi Törvényszék].
- A Fővárosi Törvényszék álláspontját erősíti a Zalaegerszegi és Kaposvári Törvényszék véleménye, amely szerint a megyei törvényszékeken kis számban előforduló ügyeket nem célszerű a Fővárosi Törvényszék kizárólagos illetékességéből kivenni, mert az e perekben kellő ismeret és gyakorlat itt található meg. [Zalaegerszegi és Kaposvári Törvényszék]

1.3. Jogorvoslat:

a) A jogorvoslattal kapcsolatban a legszerteágazóbb a törvényszékek álláspontja az alábbi változatok szerint:

- Szint szerinti differenciált jogorvoslati rendszer szükséges. Speciális ügyekben az első fokú törvényszéki hatáskör indokolt. A jelenlegi főszabály, amely szerint az ítélet ellen nincs helye fellebbezésnek, nem tartható. A közigazgatási perekben a törvényszékhez fellebbezést kell engedni, a felülvizsgálat kivételes lehet. [Kaposvári Törvényszék, a felülvizsgálat kivételességét osztja a Zalaegerszegi Törvényszék, Szolnoki Törvényszék] Ehhez hasonlóan a Veszprémi Törvényszék szerint is a helyi szinten hozott bírósági ítéletek ellen kizárt fellebbezés nem indokolt, és alkotmányosan aggályos, különösen, ha egyfokú közigazgatási eljárás volt [Veszprémi Törvényszék].
- Fellebbezés biztosítása csak kiemelt ügyekben szükséges [Szegedi Törvényszék]. Erre rímél a Zalaegerszegi Törvényszék álláspontja, amely szerint külön kell választani a banális és a kiemelt jelentőségű ügyeket. Előbbiekben sem rendes, sem rendkívüli jogorvoslatot nem kell engedni, utóbbiakban törvényszékhez kell fellebbezést engedni, különösen ha egyfokú közigazgatási eljárás előzte meg a pert. [Zalaegerszegi Törvényszék] Az ügy tárgya szerinti megosztást tartja indokoltnak az Egri Törvényszék is: nagyobb jelentőségű ügyekben [adó, vám, illeték,

közbeszerzés], a kiskorúakat érintő határozat esetében, építésügyekben és kisajátítási ügyekben kell fellebbezést adni, míg kisebb jelentőségű ügyekben ez nem szükséges, például szociális ügyekben [Egri Törvényszék]. Kiskorúaknál azonban indokolt lehet a gyors jogerős ítélet. Ugyancsak alapvetően jónak tartja az egyfokú eljárást a Debreceni, Miskolci és Nyíregyházi Törvényszék, jogorvoslat bevezetését ügycsoportra bontva vagy pertárgyérték szerint látják indokoltnak [Debreceni, Miskolci és Nyíregyházi Törvényszék]. Ügycsoport szerinti megosztást javasol a Gyulai Törvényszék is, felülvizsgálati lehetőséget csak szűk körben meghagyva. [Gyulai Törvényszék] Másodfokot az alábbi ügyekben javasol: végzés elleni fellebbezés, családtámogatások, gyámhatósági határozatok, önkormányzati határozatok, közigazgatási bírságok, építésügyi hatósági határozatok, földhivatali határozatok, kisajátítási határozatok, kárpótlási ügyek, fogyasztóvédelem. A felülvizsgálatot pedig csak adó, vám, jövedék és illetékügyekben, mezőgazdasági támogatások, környezetvédelmi bírságok és közbeszerzések esetén kell biztosítani.

- Az ítéletekkel szembeni fellebbezés lehetőségét szűk körben kell megengedni a könnyebb megítélésű ügyekben [szociális, gyám, önkormányzati és fogyasztóvédelmi ügyek]. Ahol fellebbezés van, ott nem kell felülvizsgálat, vagy azt a lényeges eljárási szabálysértések körének vizsgálatára kell korlátozni. [Szombathelyi Törvényszék] Ugyanezt az álláspontot erősíti a Kecskeméti Törvényszék is. Az ítélettel szembeni fellebbezést csak szűk körben kell biztosítani a könnyebb megítélésű ügyekben, így szociális, gyám, önkormányzati ügyekben. [Kecskeméti Törvényszék]

- Ha kétfokú a közigazgatási eljárás és a bíróságnak nincs reformatórius jogköre, nem szükséges a fellebbezés. [Balassagyarmati Törvényszék]

b) Valamennyi bíróinterjú hangsúlyozza a jogorvoslati rendszer és a személyi feltételek közötti szoros összefüggést két értelemben:

a) a közeli hatálybalépésre tekintettel meg kell szervezni a jogorvoslati rendszer alakulásának függvényében a másodfokú tanácsokat, ehhez képest biztosítani vagy pótolni kell az elsőfokú ítélkezést, és a másodfokú tanácsok kijelölését.

b) a jogorvoslati szervezetrendszer kialakítása alapjaiban határozza meg a bírák karrierútját. Ott, ahol nem alakult ki önálló közigazgatási bírói identitás, félő, hogy a távlati karrierlehetőség miatt más ügyszakban kívánják folytatni az ítélkezést a bírák,

ezzel együtt pedig a helyi szintű közigazgatási bíráskodás visszalépést jelenthet sokak számára.

1.4. Szakágak:

Többségi álláspont, hogy a munkaügyi és a közigazgatási ügyszak azonossága csak látszólagos, és az új szervezeti körülmények között is meg kell tartani a szervezeten belüli specializációt. Pusztán a szervezeti összevonásból nem következik a különböző jogterületek anyagi és eljárásjogának bírói szakismerete. Ezt az elvet a regionális közigazgatási és munkaügyi kollégiumok (a továbbiakban: RKMK-k) tekintetében is érvényesíteni kell. A szakágak egyesítésével valószínűleg elkerülhetetlen lesz a vegyes - közigazgatási-munkaügyi - kiosztás a bírák között. A szakágak egyesítése és a jogorvoslat szabályozása azt a kérdést is felveti több törvényszéken, hogy létre kell-e hozni másodfokú (közigazgatási-munkaügyi) tanácsokat, és ha igen, ezekben ki fog ítélni, illetve ki fog első fokon tárgyalni.

1.5. Személyi feltételek:

A törvényszékeken jelenleg 1-5 fő közötti bírák látják el a közigazgatási ítélezési tevékenységet. A referédájuk felosztásában nem mutatható ki tendencia, a teljes kiosztás és a vegyes referáda egyaránt jelen van a rendszerben azzal, hogy utóbbi az egyértelműen domináns, a teljes és kizárólagos közigazgatási ügyszakos referáda jelenleg a kivétel. Abban sem mutatható ki törvényszerűség, hogy a vegyes referádába milyen ügyek kerülnek a közigazgatási ügyeken kívül. A felszámolási eljárástól kezdve a gazdasági ügyeken át a jellemző polgári ügyekig el kell látniuk a közigazgatási bírácoknak egyéb területen is ítélező tevékenységet.

A közigazgatási bírák átlagéletkora a törvényszékeken 40 és 50 év között található, a 40 éven aluliak és az 50 éven felüliek kivételesen járnak el ebben az ügyszakban. Ehhez átlag 10 éven felüli közigazgatási bírói ítélezési gyakorlat társul. A nyugdíjazás a törvényszékeken jelenleg kivételesen érinti az ügyszakot.

Egyöntetű véleményként megállapítható az ebben a kérdésben állást foglaló interjúkból, hogy a közigazgatási ítélezés nincs felkészülve a bevezetett szervezeti változásokra. Ennek orvoslására a fiatal bírák (titkárok, fogalmazók) mihamarabbi képzésének elindítása vagy a jogszabály hatálybalépésének eltolására fogalmazódtak meg javaslatok.

1.6. Eljárási problémák:

a) Önálló közigazgatási perrendtartás vagy Pp. XX. fejezet:

Az önálló közigazgatási perrendtartás kérdésében az Egri, a Zalaegerszegi, a Szolnoki, a Gyulai, a Balassagyarmati, a

Debreceni, a Miskolci és a Nyíregyházi Törvényszék foglalt állást. Egyöntetű az a vélemény, hogy a Pp. XX. fejezetében foglalt szabályozási konstrukció jó, alkalmazható, bár pontosítása több helyen indokolt lenne. A jogszerű közigazgatási per lefolytatásának jelenleg nincs akadálya, egyébként jelenleg idő sincs ennek az előkészítésére. Az általános polgári perjogi szabályoktól eltérő szabályok kodifikációját a Pp. XX. fejezetén belül indokolt elvégezni. A jelenleg kialakított szervezeti struktúrában nem indokolt önálló közigazgatási perrendtartás. Azt is számba kell venni, hogy mely gyakorlati problémák orvosolhatóak igazgatási eszközökkel vagy jogszabály-módosítással. A Pp. XX. fejezetének áttekintése során a munkaügyi eljárásokra irányadó különleges eljárási szabályokat is összhangba kell hozni.

b) Az interjúk során felmerült konkrét eljárási kérdések:

- A Pp. XX. fejezete egyoldalúan csak az alperesi jogutódlást rendezi, a felperesi jogutódlásra vonatkozóan nem ad szabályozást, ha a felperes állami szerv;
- A bírói aktivizmus erősítése a Pp. 337. §-a vonatkozásában (eljárás ügyészi felhívás, illetve felügyeleti intézkedés esetében);
- Jogtanácsos díjának meghatározásával kapcsolatos szabályozási problémák rendezése;
- A felek előadása terjedelmének korlátozása;
- A tárgyaláson kívüli ügyintézés helyett a felek jellemzően tárgyalás tartását kérik, a bírónak is előnyösebb - a közvetlenség elve alapján - hiánypótlás helyett a fél meghallgatása. Ezzel szemben megfogalmazott álláspont, hogy a tárgyaláson kívüli elbírálás intézményét fenn kell tartani, az ugyanis jelentősen egyszerűsíti az eljárást;
- A közigazgatási statisztika finomítása szükséges a Kpk.-s ügyekben: nem azonosítható ugyanis a közigazgatási határozat felülvizsgálata iránti kereset megküldése a hatóságnak, ha azt a felperes közvetlenül a bíróságnak küldi meg, és az eljárási kötelezettség megsértése esetén a hatóság eljárásra kötelezése iránti nem peres eljárás;
- Önkormányzati ügyekben megfontolandó az önkormányzati képviselők kereshetőségi jogának biztosítása a testületi ülések rendjére vonatkozóan és az önkormányzati határozatok tekintetében is;
- A kúriai „korlátlan” felülvizsgálat indokolatlan, a Kúria most valójában rendes másodfokként működik közigazgatási ügyekben. A felülvizsgálatnak valóban kivételesnek kell lennie;

- A keresetlevél benyújtása kapcsán újból indokolt előírni a bírósághoz való beterjesztést, amellyel elkerülhető a hatóságok részéről tapasztalható beterjesztési késedelem;
- A Ket. jelenlegi szabályozása megfelelő abban a tekintetben, hogy a jogerős határozat a keresetlevél benyújtására tekintet nélkül végrehajtható. Ugyanakkor meg kell teremteni annak a lehetőségét, hogy a bíróság indokolás nélkül, nem fellebbezhető végzéssel döntsön a végrehajtás felfüggesztéséről vagy a felfüggesztésre irányuló kérelem elutasításáról;
- Közigazgatási perekben indokolt bevezetni a 30 napon túli keresetváltoztatás lehetőségének a kizárását;
- A perújítás kapcsán két ellentétes álláspont merült fel: az egyik szerint a perújítás intézménye közigazgatási perben ritka és nem okoz értelmezési problémát. A másik álláspont szerint a perújítás és a Ket.-ben foglalt újrafelvételi eljárás viszonyának egyértelmű rendezése volna szükséges;
- Nem indokolt, hogy a kétfokú közigazgatási eljárásokban a fellebbező ügyfél a fellebbezésében nem sérelmezett jogszabálysértéseket is előterjeszthesse a keresetlevelében;
- Az ügyszak sajátossága a megelőző közigazgatási eljárás: a perbeli bizonyítás legyen kivételes egyértelmű bizonyítás-kötelezettségi szabályok előírásával. A bizonyítás-felvételnek a közigazgatási eljárásban kell megtörténnie;
- A reformatórius bírósági jogkört kell elsődlegessé tenni;
- Nincs indoka annak, hogy a tb-perekben - a szervezetrendszer változása folytán - a keresetet az elsőfokú határozatot hozó szerv ellen kelljen megindítani;
- Átmeneti rendelkezéseket kell alkotni az ügyek helyi szintre történő áttételével összefüggésben;
- A közbeszerzési ügyek tapasztalata, hogy az ügynevezett egységes perek kiterjesztése „testhez álló” lenne az egyébként is vegyes referendájú közigazgatási bírák számára.
- Nemperes eljárásokkal összefüggésben érdemi észrevétel nem érkezett.

2. Az RKMK-k felállításának kérdései:

A bíróinterjúk egyöntetűek abban a kérdésben, hogy a Bszi. szabályozása alapján egyelőre teljesen kidolgozatlan az RKMK-k státusza, működésének rendje, szervezeti felépítése, anyagi, személyei feltételrendszere, valamint funkciója. Az alábbi

álláspont körvonalazható az RKMK-k bírósági szervezetrendszerben betöltött szerepével kapcsolatban:

2.1. Az RKMK-k funkciója, szerepe, feladatai:

Azok az interjúk, amelyek ebben a kérdésben állást foglaltak, egyöntetűen üdvözlendő új szakmai szervezeti egységként tekintenek az RKMK-kra. A Bszi. 156. § (1) bekezdéséből következően is olyan testületként szolgálhat, amely az adott régióban ítélkező közigazgatási és munkaügyi bírák hatékony szakmai fórumává, a szakmai tanácskozás szintjévé válhat. Az alábbi konkrét felvetések megfogalmazására került sor:

- a) tájértekeztet, amely az összes többi törvényszék azonos ügyszakú bíráit fogják össze.
- b) az RKMK-k éves - a tagjai által elfogadott - szakmai terv alapján végezhetnék a tevékenységüket, meghatározott közigazgatási és munkaügyi témakörök feldolgozásával.
- c) részt vehetnek a jogegység kialakításában, a felmerülő jogértelmezési problémák feloldásában.
- d) az RKMK-k lehetővé tehetik a gyors információáramlást, a szoros munkakapcsolat kialakítását.
- e) a bírák szakmai minősítésében való részvétel.
- f) kiválthatja a törvényszéki közigazgatási és munkaügyi kollégiumi üléseket, e keretek között tarthatóak szakmai napok.
- g) igazgatási és munkaszervezési feladatok ellátásában is részt vehet (pl. ügyelosztás).
- h) jogszabály- és pályázatvéleményezési jogkör szakmai és személyi ügyekben.
- i) oktatási-képzési feladatok ellátása.
- j) elvi kérdésekben való állásfoglalás, kollégiumi vélemények meghozatala.

2.2. Az RKMK-k illetékességi területe:

Eltérő elképzelések fogalmazódtak meg az RKMK-k működési területével összefüggésben.

- a) Az RKMK-k illetékességi területét az ítélőtáblák illetékességéhez kell kötni.
- b) Nem szükségszerű az RKMK-k illetékességének az ítélőtáblák illetékességéhez való kötése, de maximum 3 megyére terjedhet ki az illetékessége.

c) Az a) vagy b) pontban foglaltak választásától függetlenül a Fővárosi Törvényszék külön kezelése szükséges annak sajátosságai miatt.

Mindegyik felvetésben közös, hogy az illetékességi terület megállapításánál figyelembe kell venni a helyi sajátosságokat, az RKMK-k nem foglalhatnak állást országos ügyekben.

3. Az RKMK-k működése és összetétele:

Az RKMK-k operatív működésével, felépítésével és szervezetével összefüggésben egyelőre különféle elképzelések vetődtek fel, abban azonban egyöntetű állásfoglalás rajzolódik ki, hogy ezeket a kérdéseket a Bszi. által említett „külön törvényben” mihamarabb rendezni kell. A javaslatok az alábbiakban összegezhetőek:

a) Az RKMK-t kollégiumvezető vezeti egy helyettessel a feladatok szakágak szerinti megosztása miatt, a két vezetőnek külön szakágba kell tartoznia a különböző szakértelem miatt. Felvetődik az is, hogy az anyagi jogi kérdésekben csak az adott szakág bíráinak kell ülést tartaniuk

b) A kollégiumvezetőt 6 évre kell választani rotációs rendszerben, mindig más megye adná a vezetőt.

c) Tagság: ítélkezési szinttől függetlenül valamennyi az adott ügyszakban ítélkező bíró tagja a kollégiumnak. A vegyes referendájú bírácoknak mind a két kollégiumban részt kell venniük.

d) Meg kell oldani az ügyelosztási rendet: ki dönt ebben a kérdésben, és hogyan egyeztetnek a különböző kollégiumok.

4. A közigazgatási perek hatályos hatásköri szabályainak szükséges módosítása

A közigazgatási bíráskodás reformjának első lépéseként létrehozott közigazgatási és munkaügyi bíróságok hatáskörét a szervezeti változások céljával összhangban kell kialakítani.

A Bszi. 19. §-ának /1/ bekezdése a közigazgatási és munkaügyi bíróság első fokú hatáskörébe utalja a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatát /a/ pont/, a munkaviszonyból és a munkaviszony jellegű jogviszonyból származó jogvitákat /b/ pont/, valamint a törvény által hatáskörébe utalt egyéb ügyeket /c/ pont/, azonban a részletes hatásköri szabályok megállapításához felül kell vizsgálni a Pp. 23. §-ának, valamint XX. és XXIII. fejezetének rendelkezéseit is.

A közigazgatási perek hatásköri szabályait jelenleg a Pp. 23. § /1/ bekezdés i/ pontja állapítja meg, amely szerint a törvényszék hatáskörébe tartoznak a közigazgatási perek /XX. fejezet/, a 349. § /5/ bekezdésében meghatározott perek kivételével.

A közigazgatási perben felülvizsgálható közigazgatási határozatokat a Pp. 324. § /2/ bekezdése szabályozza. A Pp. 324/A. § alapján a XX. fejezet egyes szabályait alkalmazni kell a hatósági szerződés módosításával és a hatóság általi megszegésével kapcsolatban felmerült jogviták elbírálására is, azonban ezek nem minősülnek közigazgatási pernek.

A Pp. 349. § /5/ bekezdése ugyanakkor egyes közigazgatási pereket a munkaügyi bíróság hatáskörébe utal.

A közigazgatási és munkaügyi bíróságok megalakulásával látszólag jelentőségét veszti a közigazgatási és munkaügyi szakági hatáskörök elhatárolása, azonban az ítélezés szakszerűségének és hatékonyságának biztosítása mégis megkívánja az ügyszakok pontos meghatározását.

A közigazgatási és munkaügyi bíróságok működésének megkezdése előtt ezért mindenekelőtt a Pp. hatásköri szabályainak átfogó áttekintése szükséges.

A közigazgatási és munkaügyi bíróság működésének megkezdéséhez a legegyszerűbb és gyorsan megvalósítható megoldásnak a Pp. 23. § /1/ bekezdés i/ pontjának módosítása kínálkozik, amellyel a közigazgatási és munkaügyi bíróság hatáskörébe utalható a közigazgatási perek elbírálása. Ez a módosítás alapvető feltétele a közigazgatási és munkaügyi bíróságok működésének, azonban közel sem elégséges változtatás.

A Bszi. 19. § /4/ bekezdése szerint a közigazgatási és munkaügyi bíróságon meghatározott jellegű ügyek intézésére csoportok létesíthetők. A csoportok az azonos pertípusokban eljáró bírók szakmai közössége, amelyek azonos eljárási elvek alapján, egységes szemléletű ítélezést folytatnak, és gyakorlatukat is közösen alakítják. A csoportok kialakítása a szakmai szempontokon túlmenően fontos szerepet játszik az igazgatási feladatok eredményes megoldásában, a bíróság működése zavartalanságának biztosításában is /arányos ügyelosztás, helyettesítések, bírói munkát segítő szakszemélyzet biztosítása stb./.

A Bszi. 20. § /2/ bekezdése létrehozza a közigazgatási-munkaügyi regionális kollégiumot, amelynek elsődleges feladata, hogy a közigazgatási és munkaügyi bíróságok bírái, illetve a törvényszéken közigazgatási és munkaügyi ügyekben ítélező bírák számára a jogegység biztosításában fontos szerepet játszó szakmai közösséget, fórumot biztosítson.

A Bszi. 156. § /3/ bekezdése értelmében a közigazgatási és munkaügyi regionális kollégium ügyszak szerinti rész-kollégiumi ülést is tarthat, kivéve, ha a törvény a kollégium döntését követeli meg. Rész-kollégiumi ülés tartása akkor válhat szükségessé, ha az azonos ügyszakban ítélező bírók olyan szakmai kérdéseket vitatnak meg, amelyek más ügyszakban ítélező bírókat nem érintenek, így az ülésen érdemi munkát végezni nem tudnak.

A Bszi. ismertetett szabályai alapján fontos szakmai és igazgatási kérdés, hogy a közigazgatási, illetve a munkaügyi perek körét az eljárási szabályok miként állapítják meg. Erre figyelemmel nem elegendő a Pp. 23. §-ának módosítása, hanem e körben a Pp. 324. § /2/ bekezdését, valamint a 22. § /2/ bekezdésével együtt a 349. § /5/ bekezdését is felül kell vizsgálni.

A felülvizsgálat kizárólag elvi, szakmai szempontok alapján történhet meg, azonban figyelembe kell venni azokat a személyi és tárgyi feltételeket, adottságokat is, amelyek kompromisszumos megoldások kialakítását teszik szükségessé.

Az elvi, szakmai szempontok alkalmazása a teljes körű, valódi és szakszerű közigazgatási bíráskodás megvalósítását szolgálják az adott szervezeti keretek között. Ezek a szempontok vezették a jogalkotót a közigazgatási és munkaügyi bíróságok - bár ugyancsak erős kompromisszumokkal történt - létrehozása során. A törvényhozási cél olyan szakértelemmel rendelkező, ezekre az ügyekre speciálisan felkészített bírói kar létrehozása volt, amely alkalmas a közigazgatási bíráskodás hatáskörébe utalt ügyek gyors, hatékony és szakszerű megoldására. Erre kell törekedni az új hatásköri és eljárási szabályok megalkotása során is, tehát az egyes ügyszakokat úgy kell kialakítani, hogy az egységes ítélezés eljárási kérdésekben is biztosítható legyen. Ennek egyik alapfeltétele, hogy a közigazgatási perekben eljáró bírók azonos ügyszakban működjenek, azonos szakmai közösségek tagjai legyenek.

A 2013. január 1-jétől bekövetkező szervezeti változások csak abban az esetben válthatják be a hozzájuk fűződő várakozásokat, ha a közigazgatási bíráskodás megindul azon az úton, amely a kitűzött célok megvalósításához vezethet. A személyi adottságok és szempontok által diktált kompromisszumos megoldások a hatásköri szabályok szükséges változtatása során nem veszélyeztethetik a törvényhozói célok megvalósítását, ezért csak a működőképesség folyamatosságának biztosítása állíthat korlátokat a tisztán elvi, szakmai alapon előkészített hatásköri módosításoknak.

Egyes szakmai vélemények visszalépésnek minősítik a közigazgatási bíráskodás Bszi.-ben szabályozott új szervezeti kereteit, azonban a negatív változás be is fog következni, ha az

eljárási szabályok módosítása során nem a közigazgatási bíráskodás továbbfejlesztését tekintjük elsődleges szempontnak.

Mindezekre figyelemmel a közigazgatási bíráskodás /közigazgatási perek/ hatásköri szabályait a következők szerint javasoljuk meghatározni:

a) Módosítani kell a Pp. 22. § /2/ bekezdését, mivel a közigazgatási és munkaügyi bíróság hatásköri szabályait egységesen kell kialakítani.

b) A Pp. 23. § /1/ bekezdésének i/ pontjában a törvényszék hatásköréből ki kell venni a közigazgatási pereket és a közigazgatási és munkaügyi bíróság hatáskörébe kell utalni a munkaviszonyból és a munkaviszony jellegű jogviszonyból származó perekkel együtt. Ez elvégezhető a Pp. 22. § /2/ bekezdésében is.

c) A közigazgatási és munkaügyi bíróságok létrehozása után indokolatlanná válik a munkaviszonyból és a munkaviszony jellegű jogviszonyból származó perek közé sorolni azokat a pereket, amelyekben a Pp. XX. fejezetének szabályait kell alkalmazni. A közigazgatási pereknél /Pp. XX. fejezet/ ezért a Pp. 349. § /5/ bekezdésre történő utalást el kell hagyni, és a 349. § /5/ bekezdést hatályon kívül kell helyezni.

A közigazgatási és munkaügyi bíróságok működésének megkezdéséhez szükséges módosítások a hatásköri rendezés első lépése. A joggyakorlat-elemző csoport a nemzetközi tapasztalatok alapján részletes elemzéseket készített a továbblépés lehetséges irányairól. Ezek az elemzések azonban olyan koncepcionális kérdéseket is felvetettek, amelyekben a megalapozott javaslatok elkészítése előtt szakmai állásfoglalás kialakítása szükséges.

A közigazgatási és munkaügyi bíróság eljárásával, hatásköri és illetékességi kérdéseivel, valamint a regionális kollégiumok működésével kapcsolatos elemzéseket a **4. és 5. mellékletek** tartalmazzák.

Ugyancsak elemzés készült az önkormányzati jogok bírósági védelméről is (**6. melléklet**).

Ezeknek az elemzéseknek, a kidolgozott alternatív javaslatoknak a hasznosítása, a munka következő fázisaiban történhet meg.

B) A közigazgatási perek jogorvoslati szabályainak módosítása

A közigazgatási és munkaügyi bíróságok működésének megkezdése előtt felül kell vizsgálni a közigazgatási perek jogorvoslati rendszerét, és ezzel összefüggésben az illetékességi szabályokat is. Koncepcionális döntést igényel, hogy a törvényszékek másodfokú hatáskörét lehetséges-e erősíteni, amely természetesen

a közigazgatási perekre szakosodott bírók foglalkoztatását igényli, vagy a jelenlegi fellebbezési lehetőségek változatlanul hagyása mellett, lényegében a Fővárosi Törvényszék másodfokú hatáskörébe kerülnek az érdemi /nem eljárési kérdésekben benyújtott/ fellebbezések elbírálása.

A regionális közigazgatási és munkaügyi kollégiumok létrehozása elvileg feltételezi, hogy a törvényhozó nem számolt a törvényszékeken önálló közigazgatási és munkaügyi kollégiumok alakításával, hiszen ez esetben a regionális kollégiumok életre hívása felesleges lenne. A regionális kollégiumok ugyanis azt a szakmai űrt hivatottak betölteni, amely a korábbi megyei bíróságokon a közigazgatási ügyszakban hiányzott. Ezek lesznek azok a szakmai közösségek, melyek keretében a közigazgatási és munkaügyi bírók sajátos ítélkezési problémáikat meg tudják vitatni, és az egységes gyakorlatot ki tudják alakítani.

A közigazgatási ügyszakban sem kerülhető meg, hogy a jogorvoslati rendszer megváltoztatása nélkül is legalább egy szakosodott tanács álljon rendelkezésre minden megyei törvényszéken a közigazgatási perekben benyújtott fellebbezések elbírálására.

Más a helyzet, ha célul tűzzük ki részben a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság, részben a Kúria tehermentesítését. Mindkét bíróság esetében ésszerű indokok hozhatók fel a másodfokú, illetve a felülvizsgálati hatáskörök felülvizsgálata mellett.

A Fővárosi Törvényszék közigazgatási ügyszakban jelenleg az ország egyik legleterheltebb bírósága, ezért egyes kizárólagos illetékeségébe tartozó ügyek megyékre történő átirányításával a bíróságok leterheltsége arányosabbá tehető. Évek óta történtek kísérletek a Fővárosi Bíróság kizárólagos illetékeségi körének szűkítésére, de igazi eredményeket ezen a téren nem sikerült elérni. Ismét felül kell vizsgálni a kizárólagos illetékeségi körbe tartozó ügyek körét, és a felmerülő valamennyi szempont mérlegelésével, az eddigieknél radikálisabb változtatásokat kell megvalósítani. (ld. 4. számú melléklet)

Ugyancsak folytatni kell a Kúriára nehezedő ítélkezési teher csökkentésére irányuló jogalkotási folyamatot. El kell érni, hogy csak olyan ügyek kerüljenek a Kúriára, amelyek elvi jelentőséggel bírnak, vagy az ítélkezési gyakorlat egységesítése érdekében kúriai döntést igényelnek. Közigazgatási ügyszakban megvalósítható lenne, hogy a Kúria csak olyan ügyeket bíráljon el, amelyek felülvizsgálatát törvényben meghatározott okokból előzetesen engedélyezte. Ennek a szabályozási megoldásnak az alkotmányos alapjait az Alkotmánybíróság már lefektette, megvalósítása kizárólag jogalkotói szándék kérdése. Jelenleg a legtöbb ügyben másodfokú eljárásként funkcionáló felülvizsgálati eljárás azzal is kiváltható, ha a törvény egyes ügýtípusokban a

felülvizsgálati eljárás helyébe a fellebbezést lépteti. Olyan jogorvoslati rendszert kell kialakítani - beleértve a közigazgatási jogorvoslatot is -, amely mindenki számára biztosítja a közigazgatási döntéssel szembeni hatékony jogorvoslat igénybevételenek a lehetőségét.

Mindezen javaslatok megvalósítása csak bátor, ambiciózus és egységes koncepción alapulhat, amelynek aktualitást a közigazgatási bíráskodás szervezeti rendszerének folyamatban lévő átalakítása ad. (Részletes elemzését lásd a **7.** **melléklet**ben)

III. A közigazgatási bíráskodás közigazgatási perjogon keresztül való továbbfejlesztésének távlati programja

A) Önálló közigazgatási perrendtartásra van szükség

1. A közigazgatási perek szabályozásának európai megoldásai

Európában egy erőteljes egységesülési folyamat megy végbe. Közeledés tapasztalható egyrészt szervezeti oldalon, ami leginkább a német modell felé való elmozdulást jelenti mind a monista, mind a francia típusú dualista közigazgatási bírósági rendszerek felől. A legtöbb európai országban ezért legalább egy szinten különbíróként kerülnek megszervezésre a közigazgatási bíróságok. Az európaizálódás másrészt a perjogi szabályok kodifikációjában érhető tetten. Az európai országok szinte mindegyikében - azokban is, amelyek hazánkhoz hasonló fejlődési útvonalat jártak be (például Lengyelország, Csehország, Horvátország, Szlovénia) - külön törvény szabályozza a közigazgatási perekre vonatkozó szabályokat, lényegében függetlenül attól, hogy vannak-e külön közigazgatási bíróságok avagy nem. Ezek a külön közigazgatási perrendtartások rendezik a közigazgatási ügyekben eljáró bíróságok eljárásának valamennyi specifikus kérdését. Természetesen a pervitelre vonatkozó szabályokban sok esetben nincsen különbség, így nem meglepő, hogy a közigazgatási perrendtartások sok esetben visszautalnak a polgári perrendtartásokra. A tekintetben vannak természetesen különbségek az egyes szabályozások között, hogy a közigazgatási bíróságokra vonatkozó szervezeti szabályokat hol helyezi el a jogalkotó. Vannak országok, ahol a bírósági szervezetre vonatkozó szabályokat - hazánkhoz hasonlóan - az igazságszolgáltatás egészére vonatkozó törvények tartalmazzák, és csak a közigazgatási perrendtartást szabályozzák külön törvényben, de van, ahol a közigazgatási bíróságokról szóló külön törvény tartalmazza a közigazgatási perek sajátos szabályait is, illetve olyan szabályozási modell is van, ahol külön törvény rendezi a közigazgatási bíróságokra vonatkozó szervezeti-jogállási kérdéseket, és külön törvény az eljárásjogi kérdéseket.

2. Az elkülönült közigazgatási perrendtartástól várható előnyök

A polgári perrendtartáshoz képest egy elkülönült, elsődlegesen alkalmazandó közigazgatási perrendtartás lehetővé tenné, hogy a közigazgatási perek sajátos céljai megfogalmazást nyerjenek. E célok a szubjektív jogvédelmen túl magukban foglalják a tárgyi jogrend védelmét, a közigazgatási döntés stabilizálását, a közigazgatás regulálását és a közigazgatási jog fejlődőképességének biztosítását, ami a jelenlegi, kizárólagosan szubjektív jogvédelmi irányultságtól való elmozdulás érdekében

szükséges is lenne. Az erre meglévő igényt mind a magyar bírói gyakorlat, mind az európai jogfejlődés hazánkba begyűrűző hatásai már csíráiban jelzik (így például a környezeti hatásvizsgálatra vonatkozó uniós szabályok vagy az Aarhusi egyezményhez kapcsolódó magyar bírói gyakorlat és a 4/2010. Közigazgatási jogegységi határozat). Az objektív jogvédelmi funkció biztosítása is csak a polgári per alapelveinek feladása, és a közigazgatási perek saját céljainak megfogalmazása révén válna szélesebb körben lehetségessé. A kereseti kérelemhez kötöttség, a felek rendelkezési jogának teljes körű érvényesülése ugyanis erőteljes gátat szab ennek.

A külön perrendtartás a közigazgatási bíráskodás jogfejlesztő funkciójának erősítéséhez is hozzájárulna, mivel a közigazgatási ügyszak önállóságát és ezáltal a szakmaiságot is erősíthetné. A külön perrendtartás sokkal differenciáltabb szabályozást tenne lehetővé, mint az jelenleg a Pp. XX. fejezetének korlátai között lehetséges. Lehetővé tenné a jelenlegi közigazgatási bírósági eljárások peres és nemperes dualista rendszerének feladását, amelynek létezését elsősorban az indokolja, hogy jelenleg a közigazgatási perben elsősorban közigazgatási határozatok törvényességéről lehet dönteni. Különböző pertípusok létrehozása válna lehetségessé, ami a közigazgatás feletti tényleges ellenőrzést jobban szolgálná: így nemcsak a jogsértő közigazgatási döntések hatályon kívül helyezésére kerülhetne sor, hanem egyéb, nem egyoldalú döntésekben megnyilvánuló jogsértések kiküszöbölése, illetve szankcionálása is lehetségessé válna. Vagyis egyrészt lehetővé tenné, hogy a per tárgyatól függően alakuljon a bíróság döntési jogköre, másrészt differenciáltan lehetne a különböző pertípusokban a jogorvoslati rendet is szabályozni a megsemmisítési, marasztalási és megállapítási keresetekhez kapcsolódóan.

A Pp.-ből való „kiszakadás” az olyan perjogi jogintézményeknek a közigazgatási perek sajátosságaihoz igazítását is lehetővé tenné, amelyek a Pp.-ben ugyan léteznek, de jelenleg a közigazgatási perekben nem feltétlenül működnek jól. Ilyenek például az egyezség, a keresetváltoztatás, a beavatkozás.

Mindenképpen javasoljuk a közigazgatási perek önálló törvényben történő szabályozását tehát, s nem csak azért, mert ez Európa szinte valamennyi országában, s a világ számos egyéb országában is történik. A polgári perrendtartásbeli szabályozás szükségtelenül korlátozza a bíróság közigazgatás feletti ellenőrzési jogosultságát s így a közigazgatási bíróságok nem tudnak alkotmányos rendeltetésüknek teljes mértékben megfelelni.

B) A közigazgatási bíróságok hatáskörét ki kell terjeszteni valamennyi közigazgatási jogvitára

Az Alaptörvény és a bíróságok szervezetéről szóló sarkalatos törvény elfogadásával a közigazgatási bíráskodás területén a

közigazgatási bíráskodás hatásköri kérdéseire nézve részben új szabályok léptek hatályba. Az Alaptörvény a közigazgatási bíráskodás alkotmányos alapjait jelentő rendelkezések körében nem eszközölt nagy változásokat a korábbi Alkotmányhoz képest. Jelenleg az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szabályozza a jogorvoslathoz való jogot, amely szerint „[M]indenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.” A bíróság feladatáról pedig a 25. cikk (2) bekezdése rendelkezik. Eszerint „[A] bíróság dönt a) büntetőügyben, magánjogi jogvitában, törvényben meghatározott egyéb ügyben; b) a közigazgatási határozatok törvényességéről; c) az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről; d) a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapításáról. E két rendelkezés jelenti a közigazgatási bíráskodás alkotmányos alapját. Újdonságként megjelenik azonban a „közigazgatási jogvita” fogalma az Alaptörvény 25. cikk (4) bekezdésében, amely kifejezetten a hatásköri szabályok felől közelítve használja ezt a kifejezést. Ezzel meghaladhatóvá válik a közigazgatási perjogban ezidő szerint domináns „közigazgatási határozat” fogalom, amelyet a gyakorlat és a jogalkotó inkább szűkítőleg alkalmaz. Az elmélet felől nézve a közigazgatási jogvita fogalomba beletartozhat minden közigazgatási jog területére tartozó jogvita, az nem szűkíthető le a hatósági és önkormányzati határozatokkal kapcsolatos jogvitákra. A közigazgatási bíráskodás számára legfontosabb alkotmányos tétel a hatalmi ágak elválasztásának tétele, amelyet az Alaptörvény Alapvetésének az a kijelentése tartalmaz, hogy „[M]agyarország független, demokratikus jogállam” [B] cikk (1) bekezdés]. A jogállamiság egyik részeleme a közigazgatás jog alá rendeltsége, s ugyancsak részeleme az a tétel, hogy hatalomnak hatalom kell, hogy határt szabjon a jogállamban. A közigazgatási bíráskodás területére lefordítva ez azt jelenti, hogy a bíróságok örököden a közigazgatás törvényessége felett, ami nem korlátozódhat a közigazgatás által használt egyes eszközökre vagy egyes cselekvésfajtákra. Ez a kontroll minél kiterjedtebb kell, hogy legyen, azzal persze, hogy a kontrollnak egyéb (de általában gyengébb) eszközei is vannak. Tehát a jogállamiság elve is alátámasztja a közigazgatási bíróságok hatáskörének generálklauzulával való szabályozását.

Az európai jogfejlődésben azt tapasztaljuk, hogy a közigazgatási bíróságok hatásköre folyamatos bővülésen megy keresztül. Ez egyrészt betudható annak a ténynek, hogy a közigazgatás eszközszerkezete egyre differenciáltabb, másrészt pedig a jogállami gondolkodás térnyerésének, amelynek értelmében a közigazgatás feletti legeredményesebb kontrollt a bírói hatalom tudja megvalósítani.

A generálklauzula nagy előnye, hogy a közigazgatási jog fejlődését rugalmasan tudja kísérni. A közigazgatással szembeni jogvédelem így tud valóban hatékony lenni, mert a bírósági kontroll ily módon minden közigazgatási jogi eszköz felett érvényesülhet. Annak eldöntésében, hogy mi minősül közigazgatási jogvitának, a jogalkalmazásnak lehetősége van a közigazgatási jogtudomány eredményeire támaszkodni. Kétségtelen tény, hogy a nagy német és francia példaképeken túl azonban a legtöbb országban találunk vagy enumerációs, vagy exemplifikatív felsorolásokat a hatáskör szabályozásánál.

Ha sorba vesszük az ügyköröket, akkor több olyan területet találhatunk, ahol az elmélet szerint közigazgatásnak minősülő ügyekben nem - vagy csak részben - a közigazgatási bírák járnak el:

- Szabálysértési határozatok
- Köztestületek által hozott határozatok, fegyelmi határozatok
- Közzolgálati jogviták
- Önkormányzat által hozott aktusok
- Közigazgatási szerződések
- Sajátos közigazgatás szervek illetve közintézetek által kibocsátott aktusok
- Közhatalmi (közigazgatási) jogkörben okozott károk miatt indított perek.

Vannak egyéb, az elmélet által közigazgatási aktusnak minősített döntések, amelyeknek esetében csak részlegesen, vagy egyáltalán nem biztosított jogvédelem. Ilyen terület az intézkedések nagy része, a normatív (de a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény körén kívül eső) rendelkezések, a közintézeti aktusok vagy a szabályozó hatóságok bizonyos döntései. Ezek mind olyan területek, ahol bizonyos esetekben már elindult a közigazgatási jog a fejlődésnek azon az útján, hogy bizonyos esetekben biztosított a bíróság általi jogorvoslat, de ez a folyamat még gyakorta gyerekcipőben jár. A generálklauzula alkalmazása ezeken a területeken is segítené a jogfejlődést. A generálklauzula továbbá lehetővé tenne egy rugalmasabb, és az elméletet jobban leképező munkamegosztást a bíróságok között. A felmerülő hatásköri összeütközések kezelésére több megoldás is elképzelhető. Az egyik a korábban Magyarországon is létezett Hatásköri Bírósághoz hasonló intézmény felállítása. Egy másik lehetőség a jogegységi eljárások szabályozásának olyan irányú módosítása, ami lehetővé teszi e kérdések orvoslását. További lehetséges megoldás valamelyik bíróság szupremáciájának

kimondása, ahogy azt több európai ország teszi a közigazgatási bíróság javára.

Az új Bszi. lehetőséget ad a bíróságon belül csoportok létrehozására, s ezzel a lehetőséggel mindenképpen élni is kell. E csoportok kialakításánál fontos szempont lehet, hogy egy-egy adott ügycsoportra vannak-e más országokban külön bíróságok vagy kollégiumok. Fontos azt is leszögezni, hogy a közigazgatási-munkaügyi bíróságok hatáskörének közös rendezését semmi nem teszi szükségessé, hiszen az összes munkaügyi illetve közigazgatási bíró az új Bszi. alapján közigazgatási és munkaügyi perekben való eljárásra egyaránt kijelölést kapott. Az ügyteher alakulásához tehát igazgatási jogkörben lehet igazodni.

Európai szinten a szociális jog területére tartozó ügyek vagy a közigazgatási bíróság hatáskörébe tartoznak, vagy pedig külön szociális bíróságokat hoznak létre a szociális ügyek elbírálására. A szociális ügyek mellett az adóügyek jelentenek olyan ügycsoportot, amely kialakításának szükségességéhez kétség sem fér. Legújabban a gazdasági közigazgatás körébe tartozó ügyek azok, amelyek sok esetben szétfeszítik a közigazgatási bíráskodás kereteit. Több országban külön kereskedelmi vagy versenyjogi bíróság került kialakításra, amely a piacszabályozással kapcsolatos ügyekben eljár. Aktuális „önállósodási tendencia” jelentkezik még a menedékjog és idegenrendészet terén. Ezeket a tendenciákat értékelve azt állapíthatjuk meg, hogy azokban az államokban kerül inkább sor külön közigazgatási bíróságok létrehozására sor, ahol régebb óta működik a közigazgatási bírósági rendszer és a közigazgatási jog fejlődését nem tudta másképp követni, elsősorban a közigazgatási ügyek differenciálatlan kezelése, és az ebből következő rugalmatlan (pontosabban nem létező) hatáskör-megosztási szabályozás miatt. Kivételt jelentenek ez alól a pénzügyek, hiszen e téren a kezdetektől külön bíróságok vannak, a két jogterület már a XIX. században erőteljesen elkülönült e téren is egymástól. A legutóbbi időkben létrehozott bírósági rendszerekben inkább a differenciált hatáskör-telepítést részesíti előnyben a jogalkotó a külön bíróságok létrehozásával szemben. Európai szinten is volt törekvés különbíróságok létrehozására, de nem vezetett eredményre, helyette inkább erősebb belső szakosodási mechanizmusokat kerestek.

Éppen ezért a magyar szabályozás számára is inkább a differenciált hatáskör-telepítést tartjuk járható útnak, s ennek kiegészítéseképpen az adott keretek közötti lehetséges legmagasabb fokú szakértelem-koncentrációt az illetékességi szabályok megfelelő alakítása, illetve a bírói karon belüli csoportok képzése révén. A közigazgatási és munkaügyi bíróságokon így lehetővé válik a monista és a dualista rendszer előnyeinek ötvözése. Egyrészt megtartja a központi régióban eddig is létezett relatív önállóságát a közigazgatási bíráskodás

az eljárásjogi és hatásköri szabályokon keresztül, míg a munkaügyi bíróságokkal közös szervezet lehetővé teszi a nyitást a közigazgatási ügyek határterületei (fegyelmi ügyek, köztestületek határozatai, kinevezési, felmentési jogkörök gyakorlása a közigazgatásban), illetve a közigazgatási ügyekkel összefüggő polgári jogi kérdések felé.

A hatáskörök bírósági szintek közötti megosztása a polgári és a büntető ügyekben teljesen bevett gyakorlat. A közigazgatási perekben több okból kifolyólag is nagyjából a XX. század végére érett meg arra a helyzet, hogy ezt a technikát a közigazgatási bíróságok eljárásaira is alkalmazza a jogalkotó. Az európai körkép azt mutatja, hogy a legtöbb európai országban él ezzel a lehetőséggel a jogalkotó, és bizonyos ügyeket nem a legalsóbb szintű bíróságokhoz telepít. Általában magasabb szinten indulnak (sok helyen a legfelsőbb szinten) a választási ügyekkel kapcsolatos eljárások, a nemzetgazdasági szempontból jelentős beruházások (pl. repülőtér, gyorsforgalmi utak engedélyezésével kapcsolatos perek), illetve a szabályozó hatóságok döntéseinek felülvizsgálatára irányuló perek. Ugyancsak sok országban a miniszterek és központi hatóságok elsőfokú döntéseivel kapcsolatos perekben is magasabb szintű bíróságok járnak el. A különböző közigazgatási szervek közötti vitákat (például hatásköri viták) is magasabb fórumra telepítik több országban.

C) Perorvoslatok a közigazgatási bírósági eljárásban

1. Perorvoslati szintek száma a közigazgatási bíráskodásban

1.1. Nemzetközi tapasztalatok

Ahogy a hatásköri szabályok nem egységesek az európai országokban, úgy a perorvoslatokra vonatkozó szabályozás sem az. Általánosságban azt mondhatjuk, hogy a legtöbb esetben kétfokú eljárásra van lehetőség, biztosított a perorvoslat. Ez nemcsak az ítéletekre igaz, hanem a jogérvényesítést megakadályozó, gátló végzésekre is. A végrehajtás felfüggesztése kérdésében hozott döntés is általában támadható perorvoslattal. 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 nemzetközi tapasztalatok alapján elfogadható a háromfokú

rendszer működtetése, sőt ez a tipikus. Ugyanakkor a hatáskörök differenciálásával párhuzamosan egyre több országban korlátozzák az európai jogalkotók a jogorvoslat lehetőségét – akár úgy, hogy a bíró döntésévé teszik, hogy biztosítja-e a fellebbezést (pl. Németország), vagy a magasabb szinten induló ügycsoportokban eleve kizárja azt.

1.2. Alkotmányos kivánalmak

A rendszerek közti választáshoz érdemes megvizsgálni a hazai alkotmányossági követelményeket is, amelyek az Alkotmánybíróság gyakorlatából a közigazgatási bíráskodással összefüggésben megállapíthatók. A közigazgatási bíráskodás elvi alkotmányos alapját elsősorban nem a jogorvoslathoz való jog, hanem a bíróságok hatásköréről rendelkező – a hatalmi ágak megosztásának elvét kifejező – szabály jelenti. Az alkotmánybírósági gyakorlat szerint a jogorvoslati jog alkotmányos követelményének ugyanis már azzal is megfelelhet a törvényalkotó, ha a közigazgatási fórumrendszeren belül biztosított a jogorvoslás, azaz fellebbezésre van mód. Másrészt, amennyiben biztosítva van egy döntés törvényességének bírósági felülvizsgálata, akkor ez már önmagában kielégíti a jogorvoslathoz való jog által fölállított alkotmányos követelményt. Természetesen nem vitatható az sem, hogy a bírósági felülvizsgálat biztosítása, akkor is, amennyiben a bírósági szakaszt már legalább két fórum általi elbírálás előzte meg, de facto jogorvoslati funkciót tölt be, függetlenül attól, hogy ez már nem az alkotmányjogi értelemben vett jogorvoslathoz való jog követelménye. A közigazgatási döntésekkel szembeni jogorvoslatot a jogalkotó tehát szabadon alakíthatja ki akár a közigazgatási szervezetrendszeren belüli jogorvoslat révén, vagy egyfokú közigazgatási eljárást követően úgy, hogy bíróság előtti eljárásban biztosít jogorvoslatot a közigazgatási szerv döntésével szemben.

1.3. Fellebbezés a közigazgatási döntés törvényességét elbíráló bírósági ítélettel szemben

Jelenleg a közigazgatási ügyekben alapvetően egyfokú a közigazgatási bírósági eljárás Magyarországon. A hatályos rendszer kialakításának a célja 1997-ben, e rendszer bevezetésekor az volt, hogy a közigazgatási ügyek lebonyolítása gyorsabb legyen, azok záruljanak le az I. fokú bíróság előtt, amely általában második jogorvoslati fórumként vizsgálja már az ügyeket. A gyakorlat addigra azt bizonyította, hogy a közigazgatási ügyek ötfokú elbírálása (két szint a közigazgatásban, továbbá három bírói fórum) oly mértékben hosszabbítja meg a közigazgatási ügyek időtartamát, ami sem a jogkereső állampolgárok, sem a közigazgatás működőképessége szempontjából nem kívánatos.

A közigazgatási bíráskodás alapvető egyfokúságát az alkotmányos rendelkezések sem gátolják, hiszen a jogorvoslathoz való jog

kívánalmainak a közigazgatási szervezetrendszeren belüli fellebbezés is eleget tesz. Az Alaptörvény az eljárási törvényekre bízta a jogorvoslati formák megjelölését, a jogorvoslatot elbíráló fórumok megállapítását, valamint annak meghatározását, hogy hány fokú jogorvoslati rendszer érvényesüljön a különböző eljárásokban. Az Alkotmánybíróság több döntésében rámutatott arra, hogy a korábbi Alkotmány arra már nem teremtett alanyi jogot, hogy a már önmagában is jogorvoslatot megvalósító közigazgatási bírói döntés még további jogorvoslattal (a bírósági szervezetrendszeren belüli fellebbezéssel) is megtámadható legyen. Ez az értelmezés megfelelően irányadónak tekintendő az Alaptörvény alapján is.

1.4. Fellebbezés egyéb közigazgatási jogvitákat érdemben elbíráló bírósági döntésekkel szemben

Felmerül kérdésként, hogy milyen alkotmányos követelmények irányadóak azokban az esetekben, amikor a bíróság nem közigazgatási döntések törvényességét vizsgálja felül, hanem egyéb közigazgatási jogvitában dönt. Ezen ügyek köre aktuálisan viszonylag szűk; elsősorban a közigazgatási szerződésekkel és a közszolgálatlaltal, illetve a különböző önkormányzati szervek (helyi önkormányzatok, köztestületek) működésével kapcsolatos jogviták sorolhatóak ide. A jelenleg hatályos Pp. alapján ilyen esetekben nem közigazgatási perről van szó; a bíróságok a Pp. I-XIV. fejezetében foglalt, azaz általános szabályai alapján járnak el. A Pp. közigazgatási perekre meghatározott speciális szabályait tartalmazó XX. fejezetében foglalt szabályok ezen ügyekben főszabály szerint nem alkalmazandóak. Ilyen esetekben sokszor első fokon jár el a bíróság, ezért ekkor eljárása és döntése nem értékelhető az alkotmányjogi értelemben vett jogorvoslathoz való jog biztosításaként. Az Alkotmánybíróság egy, a polgármesteri összeférhetetlenséggel kapcsolatban a képviselő-testületi döntés elmulasztása folytán elé került ügyben megállapította, hogy amennyiben nominálisan ugyan jogorvoslati fórumként definiált szerv hozza meg az első tényleges érdemi döntést, akkor ténylegesen nem beszélhetünk jogorvoslatról: ezért, ha az ilyen döntéssel szemben nincs „további” jogorvoslat biztosítva, akkor a jogalkotó mulasztásos alkotmányvétséget valósít meg. Ennek megfelelően azon közigazgatási jogviták esetében, ahol a jogvita tárgya nem egy közigazgatási döntés törvényessége, szükséges a jogorvoslathoz való jogot a bírósági szervezetrendszeren belül biztosítani.

A fentiekből következően általánosítva azt mondhatjuk, hogy valamely közigazgatási döntés megsemmisítésére irányuló keresetek esetében, azaz amikor a per tárgya a közigazgatási határozat törvényessége, nincsen szükség további jogorvoslatra a jogerős közigazgatási határozatot felülvizsgáló bírói döntéssel szemben, hiszen ekkor a bíróság eljárása tölti be a jogorvoslati funkciót. „Az egyfokozatú jogorvoslati fórumrendszer, így

például a közigazgatási bíráskodás mint jogorvoslati eljárás főszabálykénti egyfokú kialakítása teljességgel megfelel az alkotmányossági kritériumoknak." Ezzel szemben, ahol a kereset a közigazgatási szerv marasztalására, vagy vele szemben megállapításra irányul, szükségesnek mutatkozik a fellebbezés biztosítása. Ennek az az oka, hogy az utóbbi percsoport tekintetében, bár abban a közigazgatás valamilyen szereplője, vagy szereplői érintettek, a bíróság által megítélendő kérdés a szereplők magatartásának törvényessége, de nem az általuk meghozott valamilyen alakszerű döntés törvényessége. Ehhez kapcsolódóan kizárólag a felülvizsgálat, és nem további fellebbezés biztosítása tűnik célszerűnek azokra a megsemmisítési kereset alapján hozott bírói döntésekre, amelyekben a bíróság a hatályon kívül helyezés mellett nem utasítja a közigazgatási szervet új eljárásra.

1.5. A közbenső döntések fellebbezhetősége

A közigazgatási bíráskodásban, hasonlóan az általános polgári bíráskodáshoz, biztosítani kell a jogorvoslati jogot az egyébként az ügy érdekében jogorvoslati fórumként eljáró bíróság egyes olyan döntéseivel szemben, amelyeket ez a bíróság első fokú szervként hoz és azok valamely fél érdekeit alapvetően érintik. Ilyen döntések lehetnek többek között a permegszüntető végzés, a végrehajtás felfüggesztését elrendelő végzés valamint a pénzbírságot elrendelő végzés, tanú és szakértői díjat megállapító végzés stb. Hasonlóan továbbá a polgári ügyekben való bíráskodáshoz, nem szükséges biztosítani azonban a rendes jogorvoslatot az ún. pervezető végzésekkel szemben.

1.6. Közigazgatási végzések felülvizsgálata

A Ket. igen tágra nyitotta azoknak az eljárási végzéseknek a körét, amelyek jogorvoslattal önállóan megtámadhatóak. E döntésekkel szemben nemcsak fellebbezésre van általában lehetőség, hanem bírósághoz is lehet fordulni, amely nemperes eljárásban bírálja el az ilyen kérelmeket.

A magunk részéről a jogorvoslat megadása tekintetében javasolnánk az osztrák gyakorlathoz hasonló, a jelenlegi magyar szabályozásnál restriktívebb szabályozás kialakítását. Az osztrák eljárási törvény a végzések esetében kizárja az önálló fellebbezés illetve bírósághoz fordulás lehetőségét és a határozati formához köti a fellebbezhetőséget (és a majdani bírósághoz fordulást is), de arra nézve nem tartalmaz rendelkezést, hogy milyen döntést milyen formában kell meghozni. A gyakorlatban alakult ki tehát, hogy milyen döntéseket kell határozati formába foglalni az ügyet érdemben eldöntő döntésen kívül. Egyrészt a hatékony jogorvoslatához való jog követelményrendszere felől közelítik a kérdést, és ennek alapján azon eljárásjogi döntéseket kell határozatba foglalni, amelyek olyan hatással vannak a címzettre, hogy csak az önálló

megtámadásuk mellett biztosítható a hatékony jogvédelem. Amennyiben a címzett tehát nem szenved hátrányt azáltal, hogy csak az ügydöntő határozattal együtt tudja majd megtámadni az eljárási döntést, akkor nem kell határozati forma. Másrészt hatással van a gyakorlatra az általános eljárási törvény előtti gyakorlat is, amelyben a Közigazgatási Bíróság a „pervezető döntésektől” megkülönböztette az eljárást „elintéző” döntéseket, és előbbieknél egyáltalán nem, vagy csak a határozattal együtt látta biztosítotttnak a jogorvoslatot. A gyakorlatban e két értelmezés ötvözése alapján nem kap határozati formát például az idézés, az iratbetekintés megtagadása, a hiánypótlási vagy adatközlési felhívás, az eljárási szankciót megállapító döntések. Célszerű lenne az önálló bírói felülvizsgálatot újra csak az érdemi döntésekhez kötni és itt visszanyúlni az 1/1998. Közigazgatási jogegységi határozathoz. A végzések esetében valóban csak abban a körben indokolt az önálló bírósági felülvizsgálat lehetővé tétele, amely esetekben az érdemi döntés elleni jogorvoslatban való megtámadás nem lehetséges, vagy már nem biztosítana tényleges jogvédelmet. Ez összhangban van az Alkotmánybíróság által kimunkált követelményrendszerrel is. Ismételten hivatkozandó az Alkotmánybírósági gyakorlat, amelynek alapján elegendő az egyfokú jogorvoslat biztosítása is, amely nem is feltétlenül kell, hogy bíróság előtti jogorvoslat legyen.

A jogorvoslatnak ugyanakkor teljesítenie kell azt az alkotmányos követelményt, hogy a jogorvoslás lehetőségét érdemben, és ne csak formálisan biztosítsa. Ez azon végzések önálló megtámadhatósága szempontjából fontos, ahol azonnali jogvédelem szükséges a hatékony jogorvoslat biztosítása szempontjából. E két szempont alapján tehát némiképpen szűkíthető lenne mind az önállóan megtámadható döntések köre, mind a kétfokú jogorvoslás lehetősége.

A jelentés e részében foglaltak bővebb kifejtése a 4. mellékletben található.

IV. A közigazgatási peres eljárás egyes részletszabályainak áttekintése

A) Perindítás

1. Felek és képviselőik

A perindításra jogosultak körét a Pp. 327. §-a határozza meg. A Ket. 15. § (1) bekezdése szerinti ügyfélfogalom és a Pp. 327. § /1/ bekezdése szerinti fél fogalom meghatározásának, mint párhuzamos szabályozásának a megszüntetése volt a cél a jogszabály 2009. október 1. napjával történő megváltoztatásának.

A bíróságnak a jelenleg hatályos perrendi szabályozás szerint azt kell megállapítania, hogy a kereseti kérelmet előterjesztő ügyfél volt-e vagy sem a konkrét közigazgatási eljárásban (perbeli legitimáció), ha igen, a kereseti kérelem alapján igényérvényesítési jogosultsága van-e (kereshetőségi jog).

A bírósági gyakorlat bizonytalanságot mutat az általános perrendi szabályok [Pp. 3. § /1/-/2/ bekezdése] megfelelő alkalmazása mellett a perindítási jogosultság, a kereshetőségi jog vizsgálatának módjában, terjedelmében. Ezt mutatja a 2/2004. és a 4/2010. Közigazgatási jogegységi határozat megalkotásának szükségessége is, amely határozatok egyebek mellett az önkormányzat illetve a társadalmi szervezetek ilyen jogosultságát is definiálják.

E tárgyban a Fővárosi Ítéltábla Közigazgatási Kollégiuma az alábbi véleményt alkotta:

A Pp. 327. § a) pontja szerinti ügyfél fogalom alatt a Ket. 15. § /1/ bekezdés szerinti ügyfél fogalmat kell érteni. Hivatalbóli vizsgálatot a bíróság csak abban a körben folytathat le, amelyre a Pp. előírásai felhatalmazzák, tehát a Pp. 130. § /1/ bekezdés g) pontja szerint a keresetlevél idézés kibocsátása nélküli elutasítására akkor kerülhet sor, ha a perindításra jogosultak körét külön jogszabály meghatározza. Minden egyéb esetben csak ítélettel dönthető el, van-e kereshetőségi joga a felperesnek.

Egyértelművé kell tenni a jogi szabályozásban a kereshetőségi és a perindítási jog viszonyát. Nem elegendő a Ket. 15. §-ának az ügyfélre vonatkozó - a bírósági eljárásban is releváns - rendelkezésének átemelése a Pp.-be, mert ez lényegében visszatérés a korábbi szabályozáshoz, amely időről időre ugyancsak jogalkalmazási problémákat generált. A hivatkozott KJE határozatokra figyelemmel általános meghatározása szükséges a felperes fogalmának, aki/amely lehet az ügy hatásterületen jogában vagy jogos érdekében érintett személy; ugyanakkor szükséges, hogy a kereshetőségi jogra vonatkozó rendelkezéseket is tartalmazza a törvény.

A Pp. 327. §-át ki kell egészíteni azzal hogy amennyiben a közigazgatási határozat meghozatalára szakhatósági állásfoglalás alapulvételével került sor és a felperes az állásfoglalás jogszerűségét támadja, a pert a szakhatóság ellen is meg kell indítani. Ennek indoka a Pp. 332. § (6) bekezdésében foglalt rendelkezés - a szakhatóság nem utasíthatja vissza az alperes perbehívását - ami nem oldotta meg azt a problémát, hogy a szakhatóság nem kapcsolódik be a perbe, legfeljebb írásban nyilatkozik a kereset elutasításáról és így a közigazgatási szerv „kénytelen” a szakkérdésben adott állásfoglalást megvédeni. Alperesként nyilván aktívabban vesz részt a perben, tartva a perköltség viselésétől is. A Ket. módosítása is azt célozta, hogy a szakhatóság érintve legyen a megalapozott, jogszerű állásfoglalás kiadásában.

Át kell tekinteni azokat a külön jogszabályokat, melyek ugyanannak a személynek kettős perállást biztosítanak speciális perekben (kisajátítás, közbeszerzés), mert perjogilag kezelhetetlen helyzetben kell a bírónak eljárnia.

Az alperesi jogutódlás bírósági eljárásra tartozó kérdéseit a törvényben rendezni kell. Gondoljunk csak a közigazgatási szervezet elmúlt évekbeli többszörös átszervezésére, a jogutódlásra vonatkozó általános szabályok (Pp. 61-65. § változások a felek személyében) rendelkezéseinek alkalmazhatatlanságára, a perek elhúzódására a jogutódlásról hozott fellebbezhető végzések következtében. (Hány alkalommal alkotott a Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiuma véleményt a formális döntés szükségtelensége, vagy éppen szükségessége miatt.) Fontos megemlíteni, hogy nem csupán az alperes személyében jelenhet meg ilyen, a szervezeti átalakítás miatt szükségképpen jelentkező jogutódlás, a felperes is lehet olyan hatóság, intézmény (például egészségügyi intézmények), amely jogszabály útján történő átalakítása a perbeli jogutódlás megállapítását teszi szükségessé. Így nem csupán az alperesre nézve szükséges e speciális rendelkezések megalkotása.

Az Egészségbiztosítási Felügyelet megszüntetése kapcsán aktuális probléma volt, hogy az egyes egészségügyi és szociális tárgyú törvények módosításáról szóló 2010. évi LXXXIX. törvény 25. § (1) bekezdésének d) pontja az egészségbiztosítás hatósági felügyeletéről szóló 2006. évi CXVI. törvényt 2010. szeptember 26. napjával hatályon kívül helyezte. Az alperes megszüntetése részleges jogutódlással megtörtént. Az alperes előtt jogerősen már lezárult azokban a panasz ügyekben, amelyek bírósági felülvizsgálata folyamatban volt a vonatkozó jogszabályok az alperes jogutódját nem jelölték ki. Mely hatóságot kell felügyeleti szervnek tekinteni olyan esetben, amikor a határozatot hozó szerv megszűnt, a hatáskör, amely a felülvizsgálni kért határozat meghozatalára korábban a megszűnt szervet felhatalmazta, ugyancsak megszüntetésre került? A

bíróság olyan időben kénytelen eljárni, amikor egy szervezeti hierarchiába már nem illeszthető, nem létező szervezetnek kellene a felügyeleti szervét felkutatni, amennyiben az alperesi hatóság megszüntetésével az egész szakági hatósági rendszer átalakítása megtörténik, úgy még a - ha úgy tetszik - jogelőd felügyeleti szerv (amely a még létező alperesi hatóság felügyeleti szerve volt) sem fellelhető. Egyéb esetben pedig egy már nem létező szerv felügyeleti szervéről beszélhetünk csak.

2. A keresetlevél benyújtása és továbbítása

Amennyiben fennmarad az a szabályozás, hogy a keresetlevél a bírósághoz közvetlenül is benyújtható, úgy a keresetlevélben nemcsak a határozat számát, de a határozatot hozó hatóságot is meg kell jelölni. Ennek hiányában - jellemző módon - előfordul, hogy a Pp. 331. § (1) bekezdésének alkalmazására azért nem volt lehetőség, mert a keresetlevélből nem megállapítható a határozatot hozó hatóság.

Közigazgatási perekben az ítélet érdemi rendelkezéseinek végrehajtása nem, az ellenérdekű fél javára megítélt perköltség végrehajtása, illetve a feljegyzett illeték beszédese azonban problémát okozhat. (Az állam javára járó illeték behajtása céljából kiállított Lelet nyomtatvány a 2003. január 1. napja óta hatálytalan illetekekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 84-85. §-ai alapján kitöltendő.) A felperes pervesztessége esetén a feljegyzett illeték behajthatóságával kapcsolatos anomáliák elkerülése érdekében indokolt lehet közigazgatási perekben a felperes adószámának kötelező feltüntetését követelményként támasztani és a Pp. 330. § (1) bekezdés szerint a keresetlevél kötelező tartalmaként előírni, különösen akkor, ha a tárgyaláson kívüli eljárás fő szabályként megmarad. [Vö. Pp. 141. § (1) bekezdésének a szabályaival.]

Közvetetten egy, a Pp. 330. § (2) bekezdésének módosítását igénylő olyan jogszabály módosítás is hozzájárulhatna a perek befejezésének időszerűségéhez, amely alapján az alperesnek a közigazgatási iratokat eredetben, iratjegyzékkel ellátva kellene továbbítani a bíróságra. Ezzel elejét lehetne venni a másolatban, egyes közigazgatási szervek által szelektált módon felterjesztett iratok miatti tárgyalás halasztásoknak.

B) Intézkedések a keresetlevél alapján

1. A keresetlevél idézés kibocsátása nélküli elutasításának esetei

Kétfokú közigazgatási eljárások esetén indokolt lenne a Ket. 109. § (3) bekezdésének módosítása (mely a Pp. 332/A. § b) pont módosítását is maga után vonná), amely szerint ne kezdeményezhessen közigazgatási pert az, aki rendes jogorvoslati jogát (fellebbezés) a közigazgatási eljárásban nem merítette ki, és az iratok alapján megállapítható, hogy a más által

kezdeményezett fellebbezés alapján rá nézve nem keletkezett másodfokon kötelezettséget megállapító, vagy az elsőfokú közigazgatási határozatban foglaltaknál terheesebb kötelezettséget tartalmazó döntés. E kérdés megvizsgálására a per előkészítő szakaszában, az iratok alapján lenne lehetőség.

A Pp. 132. § (1) bekezdésének alkalmazása a Pp. 130. § (1) bekezdés h) pontja szerinti döntés esetén kizárt, hiszen a keresetindításra nyitva álló határidő elmulasztása következtében a keresetlevél szabályszerű benyújtására már nincs lehetőség. Rendre előfordul ennek ellenére, hogy jogi képviselővel(!) eljáró felperes próbál e jogszabályi lehetőséggel élni az elkésztés folytán elutasított keresetlevél alapján.

2. A végrehajtás felfüggesztése

Indokolt lehet tisztázni, hogy a végrehajtás felfüggesztés iránti kérelem elbírálása szempontjából mi tekinthető végrehajtásnak vagy végrehajthatóságnak. A joghatás a végrehajthatósághoz képest tágabb halmaz; elképzelhető, hogy a közigazgatási végrehajtás fogalma valamely döntésre nem alkalmazható, de a döntés meghozatalával azonnal kiválthat további joghatásokat (például tevékenységi engedély visszavonása, ajánlat érvénytelenségét megállapító közbeszerzési döntőbizottsági döntés, üzlet bezárása). Számtalan esetben előfordul, hogy a kérelmet előterjesztő ez utóbbiak alól kíván mentesülni, vagy éppen azon joghatásból részesülni.

Neuralgikus pont a végrehajtás felfüggesztéséről hozott döntés elleni fellebbezés kérdése. Az elsőfokú bíróságra háruló adminisztráció (Pp. 257. §, részfelterjesztés stb.) csökkentésén túl a másodfokú bíróságok tehermentesítése végett is - javasolható egy olyan szabályozás kialakítása, melynek lényege, hogy amennyiben a végrehajtás felfüggesztés iránti kérelem azért kerül elutasításra, mert a kérelem nem tartalmazott érdemben mérlegelhető adatokat, tényeket és azok bizonyítékait (lásd 2/2006. Közigazgatási jogegységi határozat), akkor az ilyen elutasító bírósági határozat ellen ne legyen helye fellebbezésnek. A felperest ezzel tényleges joghátrány nem érné, mert a végrehajtás felfüggesztés iránti kérelem - a jelenlegi szabályozás változatlanul hagyása mellett - többször is előterjeszthető, az érdemben mérlegelhető adatokon alapuló döntés pedig fellebbezhető lenne. Jellemző az ilyen kérelmek elbírálása során, hogy a felperes a hiányosság okán elutasított kérelem elleni fellebbezés mellé csatolja a kérelmét alátámasztó dokumentumokat, így azokat első alkalommal a másodfokú bíróság értékeli. Nincs elzárva azonban attól, hogy az elsőfokú elutasító döntés helybenhagyása esetén ugyanazoknak a dokumentumoknak a csatolása mellett új kérelmet előterjesztve ismét az elsőfokú bírósághoz forduljon ezzel két külön fokon hozott döntést kényszerítve ki ugyanazon bizonyítékokra nézve. Alternatív - szigorúbb, de támogatható - megoldás lenne az is,

ha adott perben a végrehajtás felfüggesztése iránti kérelmek előterjeszthetőségének számát korlátoznánk.

3. Ideiglenes intézkedés

A közigazgatási perekben a per tárgya a közigazgatási határozat felülvizsgálata. A közigazgatási jogviszonyban részt vevő ügyfél és a hatóság közötti jogvitáról dönt a bíróság a Pp. 339. §-ában meghatározott döntés valamelyikét meghozva. A hatósági döntés jogszerűségéről foglalt állást, amely döntések sorába a hatóság marasztalása az ideiglenes intézkedés elrendelését feltételező tartalommal, nem értelmezhető. A felperes rendszerint a sikertelen végrehajtás felfüggesztése iránti kérelem alternatívájaként él vele, lényegében ideiglenes intézkedésként a határozat végrehajtását kívánva megakasztani.

Az ideiglenes intézkedés elrendelésére a Pp. általános szabályaitól eltérően, külön jogszabályban foglaltak szerint van lehetőség például az alábbiak szerint:

a) A szociális ellátásokról és a szociális igazgatásról szóló 1993. évi III. törvény 11. § /1/ A szociális hatáskört gyakorló szerv határozatának bírósági felülvizsgálatára vonatkozó eljárás során ideiglenes intézkedésnek van helye. A bíróság a fél kérelmére ideiglenes intézkedésként rendelkezhet

b) A kisajátításról szóló 2007. évi CXXIII. törvény 32. § / 1/ e) 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 pert - a felek megegyezésének hiányában - a kártalanítás összecszerűsége tekintetében tovább kell folytatni;

c) A közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény 164. § /1/ Ha az ügy érdekében hozott határozatában a Közbeszerzési Döntőbizottság a 127. § /1/ bekezdés szerinti jogsértést állapít meg, pert indít a szerződés érvénytelenségének kimondása és az érvénytelenség jogkövetkezményeinek alkalmazása iránt. A perindítással egyidejűleg a Közbeszerzési Döntőbizottságnak ideiglenes intézkedésként kérnie kell a bíróságtól a szerződés további teljesítésének felfüggesztését. A Közbeszerzési Döntőbizottságot a perben teljes költségmentesség illeti meg.

4. Keresetváltogatás

A 2010. évi CLXXXIII. törvény módosította a Pp. 338. §-át oly módon, hogy általános szabályként a tárgyaláson kívüli elbírálási módot határozta meg. A per tárgyaláson kívüli

elbírálása esetén értelmezhetetlen a Pp. 335/A. § /1/ bekezdés első mondatának azon szabálya, hogy a felperes keresetét legkésőbb az első tárgyaláson változtathatja meg. Erre figyelemmel szükséges az, hogy a keresetváltogatás szabályait a tárgyaláson kívüli elbírálás körében is direkt módon határozza meg a Pp. 335/A. §-a.

A keresetváltogatás körében a Pp. 335/A. §-a szerinti szabályozás megfelelő, egyensúlyt teremt az ügyféli garanciális jogok érvényesülése és a per kellő időben történő befejezése iránti érdekek között.

Bizonyos esetekben ugyanakkor, így például a soron kívüli ügyekben, vagy olyan ügyekben, ahol az eljárás befejezéséhez jelentős össztársadalmi érdek fűződik (például közbeszerzési ügyek, kiemelt építési ügyek, hírközlési ügyek, energia ügyek) indokolt lenne a Pp. 146/A. § (1) bekezdéséhez hasonló szabály közigazgatási perekben való alkalmazásának kikötése, vagy a keresetváltogatás keresetindítási határidőn túli tilalmának kimondása, mert ezzel az eljárás elhúzódását és a per mielőbbi befejezését lehetne elősegíteni. Fontos megjegyezni, hogy ehhez hasonló szabályozás nem ismeretlen a közigazgatási eljárásjog területén, mert a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósításának gyorsításáról és egyszerűsítéséről szóló 2006. évi LIII. törvény is csak perindítási határidőn belül engedi meg a kereset változtatást, azaz kivételt fogalmaz meg a Pp. 335/A. § (1) bekezdésének szabályozása alól.

C) A per érdemi szakasza

1. A per elbírálása tárgyaláson kívül

Nem élő jogintézmény jellemzően azokon a törvényszékeken, ahol viszonylag kis számú és a törvényi határidők tarthatósága melletti ítélkezés folyik. 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, a tárgyalás kitűzéséhez juttatja el a pert. Az eljáró bírók gyakorlati tapasztalata az, hogy megfelelő tárgyalásvezetés esetén a tárgyaláson sokkal inkább célravezető, az ügy eldöntését segítő nyilatkozatokat lehet a felektől beszerezni, mint a perbeli iratváltásokkal. Azokban a perekben pedig, ahol törvényi határidők vannak a per elbírálására (például: média), a határidők egyszerűen nem tarthatók (tárgyalási időköz, tértivevényes postai küldemény útján idézés), ha a felperes az ellenkérelmek (alperes, beavatkozó) ismeretében meggondolja magát - erre a Pp. 338. § /8/ bekezdés b) pontja szerint jogosult - és mégis tárgyalását kéri.

Sajátos a Fővárosi és a Budapest Környéki Törvényszék helyzete, mert itt a folyamatos ügyérkezés nagysága miatt amúgy vállalható határidőket (amely a törvényi határidőket meghaladó) nem befolyásolja a tárgyalás tartásának törvényben előírt ceremóniája.

2. Permegszüntetés a felperes elállása miatt

Közigazgatási perekben gyakorlati tapasztalat az is, hogy a per első tárgyalása után bejelentett keresettől való elállás alapján a pert az alperes nemleges hozzájáruló nyilatkozata miatt nem lehet megszüntetni [Pp. 160. § /1/ bekezdés]. Amennyiben a jogszabályhelyet a közigazgatási perekre nem kellene alkalmazni, szükségtelen lenne a közigazgatási bíráskodás lényegiségével (alanyi jogvédelem) össze nem egyeztethető ok - ténylegesen a közigazgatási szerv perképviselőtéért felelős vezetőjének belső döntése - miatt ítéleteket hozni. A hierarchikusan szervezett közigazgatási szerv akár maga, akár felettes szerve útján könnyebben hozzáférhet azokhoz a csatornákhöz, melyek a jogalkotást előmozdíthatják; a közigazgatási szervnek egy általa esetleg bizonytalannak értékelt jogi környezetben nem a közigazgatási bíróság döntésének kikényszerítésére kell lehetőséget adni egy permegszüntetés iránti felperesi kérelem ellenében, hanem ez esetben a jogalkotás felé kell jelezni azt az anomáliát, amelyre a közigazgatási szerv a perben esetleg precedensként tekint. Amennyiben pedig még az utóbbi eset sem állna fenn egy per első tárgyalása utáni permegszüntetés negligálása esetén, akkor az alperesnek az ítélet kikényszerítésére irányuló szándéka öncélú. (Összehasonlításként: vagyoni jogi perekben kifejezetten racionális feltevés az, hogy a beperelt személynek a per előrehaladtával kifejezett érdeke fűződhet ahhoz, hogy az adott ügyben, konkrét jogviszony tartalmát illetően egyszer s mindenkorra anyagi jogerős döntés szülessen; ilyen közvetlen érdek alperes részéről a vertikális közigazgatási jogviszonyokra nem értelmezhető).

3. A per során a keresettel támadott döntés helyébe lépő új közigazgatási határozat

A Pp. 337. § /1/ bekezdése szerinti 30 napos határidő indokolatlanul rövid, az nincsen összhangban például a 2003. évi XCII. törvény 114. § /2/ bekezdésével sem. Látszólag e törvényi határidő meghosszabbítása az egyes perek időszerű elintézését nem szolgálja, azonban - tágabb perspektívában gondolkodva - az is hátráltatja az időszerű befejezést, ha a bírónak egy olyan időintervallum után kell rögtön új határnapot tűzni, mely intervallum alatt nyilvánvalóan nem lehet kimutatni azt az eredményt, melynek reményében a per, ha akár csak 30 napig is, de kétségtelenül passzív szakaszban volt. 30 nap után tehát a bíró kitűzi a folytatólagos tárgyalást egy olyan időpontra, melyre a kitűzéssel időben egyszerre érkezett (bírónak

bemutatott) más ügyek is kitűzhetők lennének, azonban utóbbi(aka)t normál esetben - a sortartás folytán - a bíróságnak „kénytelen” későbbre tűzni. A felügyeleti intézkedés eredményétől függően azonban könnyen válik feleslegessé a 30 nap után kitűzött tárgyalás, ha a felügyeleti intézkedés folytán hozott döntésre tekintettel a Pp. 337. § /2/ bekezdését kell alkalmazni. Az így felszabaduló - lényegében feleslegesen, de a Pp. 337. § /1/ bekezdés jelenlegi szabályai folytán kötelezően tűzött - tárgyalási időpontra az az ügy már csak legfeljebb beállítás folytán kerülhet, amelyet az említett okok miatt kellett eredetileg későbbi időpontra tűzni. E vázlatos összefüggés mindössze azt illusztrálja, hogy más ügyek is késedelmet szenvedhetnek, illetve a más ügyek késedelmének elkerülése érdekében jelentős adminisztráció (postaköltség stb.) merülhet fel egy-egy olyan per tárgyalásának - a jogalkotó által meghatározott időben való - kitűzése következtében is, mely tárgyalás megtartásának valószínűsége a kitűzéskor - gyakorlati tapasztalatok szerint - legalábbis kétséges.

4. A bizonyítás

A bizonyítási eljárás kapcsán általánosan is, vagy egyes ügytípusokhoz kötötten (tipikusan építési ügyekben) felmerülhet a szabad bizonyítás bizonyos korlátozása például annak érdekében, hogy a fél által felkért - a fél számára az esetek száz százalékában kedvező véleményt adó - magánszakértői vélemény csak meghatározott időben (például a per első tárgyalás előtt) legyen előterjeszhető. Kifejezetten a per elhúzása ellenében ható jogi szabályozás lenne, ha a jogalkotó - az alapvető rendelkezéseken, és a Pp. 141. § /4/ és /6/ bekezdésén túlmenően - valamilyen rendező elv szerint meghatározná azt, hogy közigazgatási perben az egyes bizonyítási eszközök (okirat, tanú, szakértő) tekintetében a bizonyítás indítványozására, vagy a bizonyíték előterjesztésére - az indítvány elkészítése esetén annak kirekesztésének terhe mellett - a per első tárgyalására szóló idézés kézhezvételétől számítottan (például napokban megállapítottan) milyen időben kerülhet sor (vagylagosan: legkésőbb a per első tárgyalásán). A bírósági gyakorlat közigazgatási perekben 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.

Komoly eljárásjogi problémát vet fel a közigazgatási perekben felmerülő ellentétes szakmai vélemények tisztázása, ütköztetése, az egyes álláspontok védelme, így felesleges költséget és a perek elhúzódását eredményezi az a helyzet, amikor a

hatóság/szakhatóság által elfogadott szakmai véleménynek (például építési, környezetvédelmi, közlekedési, természetvédelmi, stb. szakmai álláspont), vagy a közigazgatási eljárás során kirendelt szakértő (pl. kisajátítási, korlátozási kártalanítás ügyekben ingatlanforgalmi szakértő) véleményének vitatására kerül sor a közigazgatási perben. Ezekben az esetekben a bíróság nem tudja sem az eljárt hatóságok szakértelemmel rendelkező tagját, munkatársát, de még a közigazgatási eljárásban kirendelt szakértőt sem a perben kirendelt szakértő egyenrangú partnereként, szakértőként - szakkérdést érintően - meghallgatni (jelenleg erre csak tanúkénti kihallgatás keretében van mód, de a tanú csak tényekre és nem szakkérdésben hallgatható ki), és ezért az esetlegesen eltérő „szakmai álláspontok” tárgyaláson, meghallgatás útján való ütköztetésével az ellentmondásokat tisztázni, feloldani nem lehet, erre csak - további költségek és idő igény mellett - újabb szakértő kirendelésével kerülhet sor. A Pp. 183/A. §-ában megfogalmazottakhoz hasonló szabályozás a közigazgatási perek sajátosságait értékelve megteremthetné e probléma megoldását, ha és amennyiben módot adna arra az eljárási törvény, hogy legalább a közigazgatási eljárásban kirendelt szakértőt, vagy a szakmai kérdésben jártassággal rendelkező hatóság/szakhatóság tagját, munkatársát a bíróság szakkérdésben meghallgassa.

5. Beavatkozás a perben

A közigazgatási perek esetében a beavatkozás három különböző szabályozás szerint történhet. Az első a Pp. általános szabályai szerint (Pp. 54. §), a második a Pp. XX. fejezetének speciális szabályai szerint [Pp. 332. § /5/ bekezdése] és a harmadik külön jogszabályok alapján (lásd: közbeszerzési jog). A kérelem előterjesztése és a megengedhetőség vizsgálata ezekhez a szabályokhoz igazodik, a kérelmet előterjesztő perjogi helyzete azonban mindhárom esetben azonos. Eltérő a joggyakorlat annak megítélését illetően - ez pedig a közigazgatási perben fontos kérdés különösen a végrehajtás felfüggesztése szempontjából - hogy mikortól vehet részt a beavatkozó a perben. A Pp. 56. §-ához fűzött indokolás is utal arra, hogy a bírói gyakorlat azt az álláspontot képviseli, hogy a beavatkozót jogok és kötelezettségek a beavatkozás kifejezett megengedését követően illetik meg. Ezzel szemben a szakirodalom arra az álláspontra helyezkedik, miszerint a beavatkozó már a beavatkozás iránti kérelem előterjesztésétől teljes joggal részt vehet az eljárásban. Ez utóbbi értelmezés azt eredményezi, hogy ha például adóperben, vadásztársaság területének megállapítása iránti perekben, stb. „bárki” bejelenti, hogy érdekeltként a perbe beavatkozik, ez azzal is jár, hogy az iratokba is betekinthet, noha adott esetben későbbiekben egyértelművé válik, hogy semmilyen jogi érdekeltisége a perben nem áll fenn. A Pp. 56. § /3/ bekezdésében megfogalmazott rendelkezés, miszerint a beavatkozást elutasító, valamint a beavatkozót a perből kizáró

határozat ellen a beavatkozó fellebbezéssel élhet; ennek jogerős elintézéséig a beavatkozó a perben részt vehet, az az értelmezés vezethető le, hogy a beavatkozót attól kezdve illetik meg jogai, ha a bíróság dönt a kérelemről, illetve ha elutasítja, akkor a (3) bekezdés alapján ennek jogerős elintézéséig. (Önmagában a beavatkozási szándék bejelentése még semmire nem jogosít.) További megfontolást igényel ugyanakkor az elutasított beavatkozás iránti kérelem esetén a beavatkozni szándékozó irat betekintési jogának szabályozása, ami külön szabályok bevezetését tenné indokolttá arra az időtartamra, amíg az elutasító végzés nem emelkedik jogerőre. Beavatkozás iránti kérelmet bárki, bármilyen perben előterjeszthet, a kérelem jogerős elintézéséig e minőségében a per iratainak megismerésére is jogosult, közöttük olyanokat is láthat, melyekben a peres felek és esetleg más beavatkozók személyes adatai, törvény által védett titkai is szerepelnek. A bíróság ugyan a Pp. 119. § alapján szabályozhatja az elutasított beavatkozási kérelemmel együtt az iratbetekintést is, de megnyugtatóbb lenne, ha ezt kérdést a jogszabály rendezné. Mint ahogy megfontolást érdemel az ellenérdekű fél beavatkozási státuszának az általános szabályoktól eltérő szabályozása is, hiszen éppen ebbéli státusza teszi indokolttá a perbeli részvételét, így az ő esetében kifejezett rendelkezéssel kellene biztosítani a kérelem előterjesztésétől kezdődő részvételt, hiszen már a számára kötelező bírói értesítés kiadásával ellenérdekű státuszát maga a bíróság jelöli ki, a beavatkozásának az engedélyezése - amennyiben azzal élni kíván - pusztán formalitás.

6. Az üzleti titok

Indokolt lehet átgondolni a Pp. 192/A. § /1/ bekezdésének következetes alkalmazását is közigazgatási perekben. A jelenlegi szabályozás szerint üzleti titok bizonyítékként a perben fel sem használható, ha annak megismeréséhez a titok jogosultja nem járul hozzá. Bár e szabály jogpolitikai indoka első ránézésre érthető, kérdésként vetődhet fel végső soron e szabályozás alkotmányossága is akkor, ha a perben releváns tények bizonyítására a bizonyításra kötelezett fél képtelen eleget tenni az üzleti titok megismerése nélkül. Ilyen helyzet állhat elő olyan versenyügyekben, melyeknek tárgya versenyt korlátozó megállapodás.

7. A perbeli szankció alkalmazásának nehézségei

Közvetetten a hatékonyabb ítélkezést mozdítaná elő az is, ha a jogalkotó a rosszhiszemű magatartásért kiszabható pénzbírság (Pp. 120. §) felső korlátját nem a pertárgyértéktől tenné függővé, mert a rosszhiszemű magatartás minősége a pertárgy értékével semmilyen korrelációt nem mutat.

Annak érdekében, hogy a bíróság a hallgatóság köréből a tárgyalás rendjét megzavaró személyt pénzbírsággal sújthassa

[Pp. 134. § /3/ bekezdés], elengedhetetlen a rendzavaró személyi azonosságának megállapítása. Utóbbira nézve a perjog a bírónak kifejezett lehetőséget nem ad, és kétséges az is, hogy a bíró a tárgyaláson félként, törvényes képviselőként, meghatalmazottként, beavatkozóként, tanúként, szakértőként jelenlévő személyeken kívül milyen jogszabály alapján igazoltathat másokat.

8. A szünetelés

Egyes törvények (például: média) a Pp. XX. Fejezetének megfelelő alkalmazása mellett speciális eljárási szabályokat határoznak meg a peres eljárásra, a soronkívüliség kimondása helyett szoros, napokban meghatározott eljárási időt szabva a bíróság számára a határozat hozatalra. Ilyen esetben a szünetelés megengedése komolytalanná teszi azt a jogalkotói szándékot, amely a per mielőbbi befejezését, a közigazgatási határozat hatályosulását célozza. Ez okból indokolt lenne a szünetelés megengedésének kizárása minden olyan perben, amelyben külön törvény a bírósági eljárás határidejére hat hónapnál rövidebb időt szab.

9. Felülvizsgálat terjedelme

Közigazgatási perekben számos kérdést felvet a Pp. azon rendelkezése, hogy a jogerős határozat indokolási részét nem lehet támadni. Szükséges volna a felülvizsgálat terjedelmét a közigazgatási perekben áttekinteni és az ügyfajtaához igazodó módon szabályozni.

D) A közigazgatási nemperes eljárás

A kérelemmel támadható közigazgatási végzések felülvizsgálatát a közigazgatási bíróság a 2005. évi XVII. törvény (a továbbiakban: Knp.) szabályai szerint végzi nemperes eljárásban. A törvény 1. § /2/ bekezdése értelmében a nemperes eljárások során - ha törvény másként nem rendelkezik - kizárólag okirati bizonyításnak van helye. A 3. § (2) bekezdése alapján a feleket a bíróság a szükségeshez képest meghallgathatja.

A fentiekre figyelemmel a bíróság csak korlátozott bizonyítást folytathat le ezen eljárásokban, iratokat szerezhethet be és meghallgathatja a feleket. E szabályozás indoka az, hogy a Ket. 71. §-ára figyelemmel a hatóság az ügy érdekében határozatot hoz, végzést az eljárás során felmerült más kérdésben bocsát ki. Ugyanakkor többször előfordul, hogy a hatóság olyan döntést hoz, melyet jogszerűen végzés formájában ad ki, de ténylegesen lezárja az adott közigazgatási eljárást. Az ilyen végzések bírósági felülvizsgálata során a döntéshozatal komoly akadályokba ütközik a korlátozott bizonyítási lehetőségekre figyelemmel. Például gyakori, hogy a hatósági eljárás megindításának alapja egy bejelentés, de a Ket. 29. § /1/a/

bekezdésére figyelemmel ez a hivatalból folytatott eljárás hivatalból indítottak minősül. Amennyiben a bejelentésben foglaltakat a hatóság nem tartja bizonyítottaknak, akkor nem a kérelmet utasítja el - hiszen az eljárás hivatalból folytatott -, hanem a Ket. 31. § /1/ bekezdés e) pontja alapján az eljárást megszünteti. Egy ilyen végzés felülvizsgálata során többször elkerülhetetlen lenne szélesebb körű bizonyítási eljárás lefolytatása, például tanúk meghallgatása, szakértő kirendelése, azonban ez a Knp. hivatkozott rendelkezéseire figyelemmel nem lehetséges.

Az ügyfél jogorvoslati joga sérül olyan esetben, amikor a fent leírt eljárásban a hatóság szakértőt vesz igénybe, a szakvélemény alapján az eljárást megszünteti, azonban az ügyfél a szakértői véleményben foglaltakat nem fogadja el, kérelmet terjeszt elő a végzéssel szemben, de a bíróság az ügyben szakértőt nem rendelhet ki. Szükséges a Knp. bizonyításra vonatkozó szabályainak felülvizsgálata és a perekhez hasonló bizonyítási eljárás lehetőségének megteremtése.

A bírósági eljárások időszerűségét bár nem kifejezetten szolgálja, de mégis lényeges, hogy a Knp. 1. § /1/ bekezdés tekintetében nem indokolható az eljárás felfüggesztésének kizártsága, mert gyakorlati példa mutatja, hogy van olyan közigazgatási végzés, melynek törvényessége ugyanabban az ügyben hozott érdemi határozat törvényességének függvénye.

A Knp. 3. § /4/ bekezdése szerint a bíróság végzése ellen további jogorvoslatnak helye nincs. Felül kell vizsgálni azt a korábban kialakított legfelsőbb bírósági véleményt, mely szerint az eljárás során hozott egyéb végzések miatt sem lehet fellebbezést benyújtani (például hiánypótlás után Pp. 130. § alkalmazása, költségmentesség elbírálása stb.). A Pp. általános szabályai alapján hozott végzések ellen a nemperes eljárásra vonatkozó rendelkezés szerint nem kellene kizárni a jogorvoslat lehetőségét.

A jogegységi határozatnak megfelelően az eljáró bíróság a keresetlevelet benyújtó felperes beadványát nemperes eljárásra tartozó kérelemnek tekinti, ha azt a Knp. szerint felülvizsgálható végzés ellen terjesztette elő. Ez jellemző esetben a keresetlevelet benyújtó részéről olyan tévedés, amely a Pp. 3. § /2/ bekezdése szerint a beadvány tartalma alapján korrigálható. Az esetben azonban, amikor a kérelemhez kötöttségre hivatkozva a fél kifejezetten ragaszkodik ahhoz, hogy beadványát peres (vagy éppen nemperes) eljárásban bírálják el az 1/2009. KJE alapján lehet-e ezt figyelmen kívül hagyva akarata ellenére dönteni, vagy ilyen esetben az általa kívánt eljárási rendben érdemi vizsgálat nélkül a kérelmet, vagy keresetlevelet elutasítani a jogszerűen alkalmazandó eljárási rend hiánya miatt. Ez utóbbi megoldás azonban mindkét eljárásfajta esetén indokolná a fellebbezési jog biztosítását.

A jelen jelentés a korábban említetteken kívül a következő mellékleteket tartalmazza:

- **3. melléklet** a közigazgatási perek hatásköri és illetékességi szabályainak áttekintéséről;
- **3/A. melléklet** a Fővárosi Törvényszék kizárólagos illetékességébe tartozó közigazgatási ügytípusok;
- **5. melléklet** a munkaügyi perek eljárási kérdéseinek elemzése;
- **6. melléklet** az önkormányzati jogok bírósági védelme;
- **7. melléklet** a jogorvoslati rendszer a közigazgatási ügyszakban

V. Megállapítások

1.) A Pp. általános, valamint a XX. és XXIII. fejezetének eljárási szabályai a közigazgatási és munkaügyi bíróságok ítélező tevékenységének megkezdéséhez megfelelőek, a strukturális változás miatt eljárási kérdésben a Kúria jogegységi határozatának vagy kollégiumi véleményének megalkotása nem szükséges.

2.) 2013. évben folytatni kell a közigazgatási peres és nemperes eljárás szabályainak felülvizsgálatát és ki kell dolgozni a teljes körű valódi közigazgatási bíráskodás hatásköri, jogorvoslati rendszerét.

3.) A felülvizsgálat eredményeként javaslatot kell készíteni - az 5. számú mellékletben foglaltak figyelembevételével is - az önálló közigazgatási perjog kialakítására, amely egységesen szabályozná a közjogi viszonyokkal összefüggő jogvitás ügyek elbírálásának eljárási szabályait.

Dr. Mudráné dr. Láng Erzsébet

a joggyakorlat-elemző csoport vezetője