

Kúria

Közigazgatási-Munkaügyi Kollégium

Közigazgatási joggyakorlat-elemző csoport

2014.El.II.F.1/7

***Közigazgatási perjog
/Összefoglaló vélemény/***

Budapest

2014.

TARTALOMJEGYZÉK

<i>I. Rész A joggyakorlat-elemzés tárgya, szempontjai, módszere</i>	5
<i>II. Rész Összefoglaló vélemény</i>	
<i>Bevezetés</i>	
<i>I. A közigazgatási perrendtartás /bíráskodás/ célja, alapelvei</i>	20
<i>1. A közigazgatási perrendtartás /a törvény/ célja</i>	20
<i>2. A közigazgatási jogvita</i>	20
<i>3. A közigazgatási bíráskodás alapelvei</i>	21
<i>II. Bírószági hatáskör és illetékesség /szervezet/</i>	23
<i>III. A közigazgatási perrendtartás általános szabályai</i>	32
<i>1. Az ügyész feladata közigazgatási perben</i>	33
<i>2. A közigazgatási perrendtartás általános szabályaira vonatkozó javaslatok</i>	35
<i>IV. Fellebbezés, perújítás, felülvizsgálati eljárás</i>	36
<i>1. Fellebbezés</i>	36
<i>2. Perújítás</i>	38
<i>3. Felülvizsgálati eljárás</i>	
<i>4. Engedélyezési eljárás a Kúrán</i>	41
<i>V. Különleges eljárások</i>	44
<i>1. A hatósági jellegű aktusok felülvizsgálatának különös szabályaira vonatkozó javaslatok</i>	44
<i>2. Hatósági szerződésekből származó és közszerződésekkel összefüggő perek</i>	46
<i>3. A helyi önkormányzatokkal kapcsolatos perek</i>	48
<i>4. Közigazgatási hatóság eljárásra kötelezése</i>	50
<i>5. Az Európai Unió Bírósága, az Alkotmánybíróság, a Kúria eljárásának kezdeményezése, az</i>	

<i>alkotmányjogi panasz orvoslása iránti eljárás</i>	52
<i>6. Normakontroll eljárások</i>	55
<i>7. Választási szervek határozatainak felülvizsgálata</i>	57
<i>8. Közhatalom gyakorlásával okozott kár megtérítése iránti perek</i>	59
<i>9. Társadalombiztosítási jogviszonyból származó perek</i>	60
<i>10. Közszolgálati jogviszonyból származó perek</i>	62
<i>VI. Javaslatok</i>	63
<i>Mellékletek</i>	64
<i>1.sz.melléklet A közigazgatási perrendtartás célja, alapelvei</i>	64
<i>2.sz.melléklet A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság kizárólagos illetékességébe tartozó ügytípusok</i>	75
<i>3.sz.melléklet A közigazgatási és munkaügyi bíróság hatáskörét szabályozó külön jogszabályok</i>	87
<i>4.sz.melléklet A hatáskör és illetékesség megosztásával kapcsolatos elemzések</i>	92
<i>5.sz.melléklet Az ügyész feladatai közigazgatási perben</i>	98
<i>6.sz.melléklet A közigazgatási perrendtartás általános szabályaira vonatkozó javaslatok</i>	103
<i>7.sz.melléklet Fellebbezés, perújítás felülvizsgálati eljárás</i>	119
<i>8.sz.melléklet A Kúria 2012. évi közigazgatási ügyforgalma</i>	161
<i>9.sz.melléklet A hatósági jellegű aktusok felülvizsgálatának különös szabályai</i>	162
<i>10.sz.melléklet Az aktusfelülvizsgálati perekben meghozható határozatok</i>	190
<i>11.sz.melléklet A hatósági szerződésekből származó, valamint a közszerződésekkel összefüggő perek</i>	197
<i>12.sz.melléklet A Kúria gyakorlatában felmerült pénzügyi támogatási jogesetek</i>	205
<i>13.sz.melléklet A helyi önkormányzatokkal kapcsolatos</i>	

<i>perek</i>	210
<i>14.sz.melléklet A közigazgatási hatóság eljárásra kötelezése</i>	220
<i>15.sz.melléklet Az Európai Unió Bírósága, az Alkotmánybíróság, a Kúria eljárásának kezdeményezése, az alkotmányjogi panasz orvoslása iránti eljárás</i>	228
<i>16.sz.melléklet Javaslatok az alkotmányjogi panasz orvoslása iránti eljárásra</i>	235
<i>17.sz.melléklet Normakontroll eljárások</i>	237
<i>18.sz.melléklet A választási szervek határozatainak felülvizsgálata</i>	245
<i>19.sz.melléklet A közhatalom gyakorlásával okozott kár megtérítése iránti perek</i>	256
<i>20.sz.melléklet Társadalombiztosítási jogviszonyokból származó perek</i>	259
<i>21.sz.melléklet Közszolgálati jogviszonyból származó perek</i>	266
<i>Lábjegyzetek</i>	269

I. Rész

A joggyakorlat-elemzés tárgya, szempontjai, a vizsgálat

módszere

A Kúria Elnöke a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény 29-30. § - a alapján 2014. évben joggyakorlat-elemző csoportot hozott létre a közigazgatási perjog tárgykörben.

1. A közigazgatási perjogi joggyakorlat elemzés előzményei

Az elemző csoport vizsgálati tematikáját és munkamódszerét meghatározta az a körülmény, hogy a megelőző években már két joggyakorlat-elemző csoport vizsgálta a közigazgatási perek eljárási kérdéseinek problematikáját.

Az elvégzett vizsgálatok, elemzések alapján

„Összefoglaló jelentés a közigazgatási perek eljárási kérdéseinek elemzéséről” /2013. február 1./ és

„A közigazgatási perjog” /2014. február 17./

címmel összefoglaló vélemények születtek, amelyeket a Kúria Közigazgatási és Munkaügyi Kollégiuma jóváhagyott, az azokban megfogalmazott javaslatokkal egyetértett. A joggyakorlat-elemző csoport ennek megfelelően a korábban e tárgyban elvégzett elemző munka részletes tanulmányozásával kezdte meg munkáját, és az elemzések alapján elkészített összefoglaló véleményekben foglaltakat munkája alapvetéseként elfogadta.

A joggyakorlat-elemző csoportnak ugyanakkor abban az alapkérdésben állást kellett foglalni, hogy a közigazgatási pereket szabályozó Pp. XX. fejezetének továbbfejlesztésére, vagy önálló közigazgatási perrendtartás kidolgozására irányuló javaslatok kidolgozását tűzze ki célul.

A közigazgatási bíráskodás, a közigazgatási perjog továbbfejlesztésére vonatkozó véleményét a 2012-ben

működött elemző csoport a következők szerint fogalmazta meg:

„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. /Összefoglaló jelentés 23-24. o./

A felülvizsgálat eredményeként javaslatot kell készíteni.....az önálló közigazgatási perjog kialakítására, amely egységesen szabályozná a közjogi viszonyokkal összefüggő jogvitás ügyek elbírálásának eljárási szabályait.”/Összefoglaló jelentés 46.o./

Ugyancsak az önálló közigazgatási perjog megalkotásának szükségességét támasztotta alá a 2013. évben felállított joggyakorlat-elemző csoport a következő érvekkel:

„az 1991. évi XXVI. törvény ideiglenes jellegével, de máig érvényesülő hatásaival,

a közigazgatási bíráskodás működési kategóriáinak kiszélesedésével,

a közigazgatási per és a polgári per alaphelyzetének lényeges eltéréseivel,

a közigazgatási perben megjelenő felek helyzetében való különbségekkel,

a közigazgatási bíráskodás szervezeti különállásával,

a közigazgatási bíráskodás elkülönült szakmai hátterének létrejöttével,

a közigazgatási bíráskodás feladat - és hatáskörének várható bővülésével,

a közigazgatási és a polgári per eltérő rendeltetésével, különös tekintettel a közigazgatási per objektív jogvédelmi feladatára,

a nemzetközi gyakorlat által nyújtott pozitív példákkal." /Összefoglaló vélemény 8. o./

Időközben a Kormány - 2015. januárban - elfogadta az Igazságügyi Minisztérium előterjesztését az új polgári perrendtartás koncepciójáról. Az előterjesztés tartalmazza a közigazgatási bíráskodás fejlesztése érdekében az előterjesztő által létrehozott Munkacsoport koncepciójának összefoglalóját, amelyben a közigazgatási bíráskodásról szóló külön törvény megalkotásának szükségessége különösen nagy hangsúlyt kapott a következők szerint:

„Annak érdekében, hogy hazánkban a közigazgatási bíráskodás korszerű, a jogtudomány és a joggyakorlat tapasztalatait hasznosító, az európai uniós tagságunkból eredő és a nemzetközi jogi kívánalmaknak megfelelő, a jogszabályokat megfelelő módon érvényre juttatva valósuljon meg, szükséges a közigazgatási bíráskodásra vonatkozó szabályok külön törvénybe foglalása...” /3.) a) pont/

Mindezekre is figyelemmel a joggyakorlat-elemző csoport a munka alapjául egyhangú döntéssel elfogadta az önálló közigazgatási perrendtartás megalkotásának szükségességéről kialakított álláspontokat, mivel a tagok szakmai meggyőződése szerint a Pp. folyamatban levő újrakodifikálása megteremti annak lehetőségét, hogy a törvényhozás a közigazgatási bíráskodás továbbfejlesztése és az önálló közigazgatási perjog megalkotása vonatkozásában fennálló évtizedes adósságát rendezze. A csoport véleményét visszaigazolta a Kormány előzőekben ismertetett döntése is a közigazgatási bíráskodás tervezett jövőjéről.

2. A közigazgatási perjog joggyakorlat elemző csoport tagjai

Dr. Balogh Zsolt bíró Kúria, Dr. F. Rozsnyai Krisztina adjunktus ELTE-ÁJK, Dr. Hajas Barnabás főoszt.vez.h. IM, Dr. Hajdú Edit tan.e. Kúria, Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó bíró Kúria, Dr. Judiné dr. Vida Angéla főoszt.vez. LÜ, Dr. Kaszainé dr. Mezey Katalin ny.tan.e. Kúria, Dr. Kozma György tan.e. Kúria a csoport vezetője, Dr. Köblös Adél főtanácsadó AB, Dr. Kurucz Krisztina bíró Kúria, Dr. Madarász Gabriella ny.tan.e. Kúria, Dr. Magyarádyné dr. Vándor Zsuzsa elnökh. Veszprémi Törvényszék, Dr. Mayer Annamária kabinet munkatárs IM, Dr. Mudráné dr. Láng Erzsébet bíró Kúria, Prof. Dr. Patyi András rektor Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Dr. Petrik Ferenc ny.tan.e. Kúria, Dr. Sára Katalin tan.e. Fővárosi Törvényszék, Dr. Sperka Kálmán tan.e. Kúria, Tamáné dr. Nagy Erzsébet tan.e. Kúria, Titkári feladatok: Dr. Kormányos Zoltán tisztv. Kúria

3. A közigazgatási perjog vizsgálati tematikája

A joggyakorlat-elemző csoport első ülésén az előzőekben kifejtettek alapján elfogadta az alábbi vizsgálati tematikát, amely vizsgálódásának terjedelmét és irányát meghatározta:

Vizsgálati tematika

I. A törvény szabályozási köre

Eldöntendő, hogy a törvény a közigazgatási bíróságok szervezeti szabályaira is kiterjedjen, vagy kizárólag

eljárásjogi szabályokat tartalmazzon.

II. A törvény szabályozási koncepciója

Eldöntendő, hogy a törvény teljes körűen, önállóan szabályozzon minden eljárási kérdést, vagy csak azokat, amelyeket a Pp. nem, illetve a közigazgatási perekre nem megfelelően szabályoz.

Ennek függvényében a következő megoldások lehetségesek:

a közigazgatási perben változtatás nélkül alkalmazható Pp. szabályokat ne tartalmazzon, ezekre általános visszautalás történjen,

valamennyi fontosabb eljárási kérdésre térjen ki a szabályozás /akkor is, ha a Pp. szabályaival megegyezik/, a részletszabályozásban utaljon vissza a Pp-re, teljes körűen szabályozzon minden eljárási kérdést, akkor is, ha megegyezik a Pp-vel.

III. A törvény tárgyi hatálya

Eldöntendő, hogy a törvény hatálya milyen peres és nemperes eljárásokra terjedjen ki.

A nemzetközi gyakorlat és a szakirodalom a következő eljárásokat sorolja a közigazgatási bíráskodás körébe tartozónak:

1. a hatósági jellegű aktusok bírósági felülvizsgálata

a/ a közigazgatási hatósági határozatok felülvizsgálata, ideértve az önkormányzati hatósági határozatokat,

b/ a helyi önkormányzat törvényben meghatározott határozatainak felülvizsgálata,

c/ a külön törvény által meghatározott közigazgatási határozatok felülvizsgálata,

d/ egyes köztestületi határozatok,

e/ a közigazgatási végzések felülvizsgálata

/a továbbiakban: aktusfelülvizsgálat/.

2. olyan közigazgatási jogviszonyban keletkezett jogviták eldöntése, ahol a bíróság nem aktusfelülvizsgálatot végez

- a/ a hatósági szerződésekkel kapcsolatos jogviták,
- b/ a közszerződésekkel kapcsolatos jogviták /kölségvetési támogatás folyósítása, közfeladat ellátására kötött szerződés, közterület használatával kapcsolatos ügyek stb./,
- c/ a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény /Mötv./ alapján indított jogvitás ügyek, a helyi önkormányzatok bírói jogvédelme (Mötv.5.§); közös önkormányzati hivatalhoz tartozó települések kijelölése (Mötv. 85.§); az önkormányzatok társulásai közötti jogviták (Mötv. 92.§) stb./,
- d/ közigazgatási hatóság kötelezése eljárás lefolytatására,
- e/ alkotmányjogi panasz orvoslásának eljárási eszköze, ha jogszabály alkotmányellenességét állapították meg /Pp. 360.§/
- f/ önkormányzati rendelet felülvizsgálatára irányuló, valamint a helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettsége elmulasztása miatti eljárás /Bsz. 45.§, Mötv. 136.§, 137.§/,
- g/ államigazgatási jogkörben /közhatalom gyakorlásával/ okozott kár megtérítése,
- h/ közszolgálati jogviták,
- i/ társadalombiztosítási ügyek,
- j/ választási bíráskodás.

IV. Alapelvek

Eldöntendő, hogy a Kp-ben szükséges-e olyan alapelvi szintű rendelkezések megfogalmazása, amelyek speciálisan csak a közigazgatási perekre vonatkoznak /pl. a közigazgatási per célja, feladata/.

V. Hatáskör, illetékesség

A hatásköri szabályok megalkotása szorosan kapcsolódik a közigazgatási bíráskodás szervezetéhez. Jelenleg

„közigazgatási bírók” a közigazgatási és munkaügyi bíróságon, valamint a törvényszéken és a Kúrián ítéleznek.

Eldöntendő, hogy a közigazgatási perek különböző típusai egyaránt a közigazgatási és munkaügyi bíróság hatáskörébe kerüljenek, vagy egyes pertípusok /ügytípusok/ felsőbb bíróság hatáskörébe kerüljenek.

Erre figyelemmel a következő megoldások mérlegelhetők: minden közigazgatási per kerüljön a közigazgatási és munkaügyi bíróság hatáskörébe, általános hatáskörű bíróság a közigazgatási és munkaügyi bíróság, de egyes - tételesen meghatározott - közigazgatási perek a törvényszék hatáskörébe kerüljenek, minden közigazgatási per kerüljön törvényszéki szintű bíróság hatáskörébe.

Az illetékességi szabályok a peres felek érdekei és a pergazdaságosság szempontjai mellett az arányos munkateher biztosítását is szolgálják az egyes bíróságok között. Fontos szerepük van a speciális szakértelmet igénylő ügyek szakszerű elbírálásában is.

Eldöntendő, hogy mely ügytípusok kerüljenek a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság /Fővárosi Törvényszék/ kizárólagos illetékességébe, vagy indokolt-e más kizárólagos illetékességgel rendelkező bíróság kijelölése.

VI. Általános rendelkezések

Eldöntendő, hogy az általános rendelkezések közül melyek esetében szükséges a Pp. szabályaitól eltérő, speciálisan a közigazgatási perben alkalmazandó rendelkezések megalkotása, továbbá ezen belül a közigazgatási perek eltérő típusai is igényelnek-e egymástól eltérő szabályozást.

VII. Elsőfokú eljárás

Közigazgatási perben az elsőfokú eljárás körében különösen

a keresetindítás, /keresetváltoztatás, viszontkereset, egyezség, ideiglenes intézkedések/, tárgyalás tartása, bizonyítás /bizonyítási eszközök, szakértői bizonyítás szükségessége, a közigazgatási eljárásban beszerzett szakértői vélemény értékelése, bizonyítás elrendelése hivatalból/ és a határozatok kérdéskörében merült fel az ítélezési gyakorlat elemzésének szükségessége.

VIII. Perorvoslatok /fellebbezés, perújítás, felülvizsgálati eljárás/

Eldöntendő, hogy a Kp. milyen körben tegye lehetővé a rendes perorvoslatot, figyelemmel a közigazgatási hatósági eljárásra.

A mérlegelhető megoldások:

1. közigazgatási perben nincs rendes perorvoslat /a bonyolultabb, jelentősebb ügyekben garanciális szabályokat kell előírni, mint tanácsban történő eljárás, tárgyaláson történő elbírálás, felsőbb bíróság hatásköre/,
2. főszabály az egyfokú eljárás, fellebbezés kivételesen, szűk körben megengedett,
3. fellebbezés minden közigazgatási perben megengedett /mindhárom esetben külön kell vizsgálni a nem aktusfelülvizsgálati eljárásokat/.

A felülvizsgálati eljárás szabályozásában vizsgálható megoldások a Kúria optimális hatáskörének kialakításához:

1. a felülvizsgálat minden ügyben megengedett,
2. un. előszűrő rendszer kialakítása nemzetközi példák szerint /a jogerős ítéletet hozó bíróság „szűri” a felülvizsgálati kérelmeket, vagy a Kúria/,
3. egyes közigazgatási perekben a felülvizsgálat kizárása értékhatár, ügytípus, vagy egyéb szempontok alapján.

IX. Rendes perorvoslat esetén a másodfokú eljárás szabályai

Eldöntendő, hogy a másodfokú eljárás főszabálya a

tárgyaláson, vagy tárgyaláson kívüli eljárás legyen, az eljárás gyorsítása érdekében kellene-e sajátos eljárási szabályok /pl. határidők, felek eljárási kötelezettségei terén/.

X. Nemperes eljárás általános szabályai

Eldöntendő, hogy külön fejezetben szerepeljenek -e a nemperes eljárások általános szabályai, és a speciális eljárások /pl. a Kúria normakontroll eljárása/ „különleges eljárások” /cím, rész, fejezet/ alatt.”

4. A vizsgálati tematika szerinti feladatmegosztás a munkacsoportok között

A joggyakorlat-elemző csoport a vizsgálandó eljárási kérdések csoportosításával az előzetesen kialakított vizsgálati tematika szerint felosztotta az egyes részfeladatokat a csoport tagjai között. Az elemző csoport négy munkacsoportot alkotva végezte el a részletes elemző és javaslattevő munkát, a munkacsoportok működését egy-egy kúriai bíró koordinálta.

A vizsgálati tematika szerinti feladatmegosztás a következő volt:

I. Munkacsoport

1. A közigazgatási bíráskodás körébe tartozó jogviták generálklauzulával történő meghatározása

Dr. F. Rozsnyai Krisztina

Dr. Patyi András

Dr. Balogh Zsolt

2/ A közigazgatási bíráskodás speciális - az általános igazságszolgáltatási alapelveken túli - alapelveinek megállapítása.

Dr. F. Rozsnyai Krisztina

Dr. Patyi András

Dr. Balogh Zsolt

3/ Hatósági szerződésekből származó perek

Tamáné dr. Nagy Erzsébet

Dr. F. Rozsnyai Krisztina

Dr. Petrik Ferenc

4/ Közszerződésekkel összefüggő perek

Tamáné dr. Nagy Erzsébet

Dr. F. Rozsnyai Krisztina

Dr. Petrik Ferenc

5/ Helyi önkormányzatokkal kapcsolatos perek

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó

Dr. Madarász Gabriella

6/ Normakontroll eljárások

Dr. Balogh Zsolt

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó

7/ Közigazgatási hatóság eljárásra kötelezése

Dr. Kozma György

8/ Az Európai Unió Bírósága, az Alkotmánybíróság, a Kúria eljárásának kezdeményezése; az Alkotmányjogi panasz orvoslása iránti eljárás

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó

Dr. Köblös Adél

Dr. Balogh Zsolt

9/ Önkormányzati rendelet felülvizsgálatára irányuló, valamint a helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettségének elmulasztása miatti eljárás

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó

Dr. Balogh Zsolt

10/ Választási szervek határozatainak felülvizsgálata

Dr. Kozma György

11/ Közhatalom gyakorlásával okozott kár megtérítése

iránti perek

Tamáné dr. Nagy Erzsébet

12/ Társadalombiztosítási jogviszonyból származó perek

Dr. Hajdú Edit

13/ Közzolgálati jogviszonyból származó perek

Dr. Hajdú Edit

Koordinátor: Dr. Balogh Zsolt

II.Munkacsoport

1. A közigazgatási -és munkaügyi bíróság, a törvényszék és a közigazgatási felsőbíróság hatásköre

Dr. Judiné dr. Vida Angéla

Dr Magyarádyné dr. Vándor Zsuzsa

Dr Köblös Adél

Dr. Kozma György

Dr. Mudráné dr. Láng Erzsébet

Tamáné dr. Nagy Erzsébet

2. Illetékesség

Dr. Mudráné dr. Láng Erzsébet

Dr. Sára Katalin

Tamáné dr. Nagy Erzsébet

3. Hatósági jellegű aktusok felülvizsgálatának különös szabályai

Dr. Judiné dr. Vida Angéla

Dr. Hajdú Edit

Dr. Kozma György

Dr. Magyarádyné dr. Vándor Zsuzsa

Dr. Mudráné dr. Láng Erzsébet

Dr. F. Rozsnyai Krisztina

Dr. Petrik Ferenc

Dr. Sára Katalin

Koordinátor: Dr. Mudráné dr. Láng Erzsébet

III.Munkacsoport

1./Az ügyész feladatai közigazgatási perben

Dr. Judiné dr. Vida Angéla

*2./ Bíróságok, a felek és más perbeli személyek;
képviselő; perköltség; egyéb általános szabályok*

Dr. Kaszainé dr. Mezey Katalin

Dr Kurucz Krisztina

Dr. Kozma György

3/ Keresetindítás; a tárgyalás; bizonyítás; határozatok

Dr. Hajdú Edit

Dr. Magyarádyné dr. Vándor Zsuzsa

Dr. Kozma György

Dr. Köblös Adél

Dr. Kurucz Krisztina

Dr. Sára Katalin

Koordinátor: Dr. Kurucz Krisztina

IV.Munkacsoport

1/ Fellebbezés, perújítás

Dr. Magyarádyné dr. Vándor Zsuzsa

Dr. Sára Katalin

Dr. Sperka Kálmán

Tamáné dr. Nagy Erzsébet

2/ Felülvizsgálati eljárás

Dr. Kozma György

Dr. Köblös Adél

Dr. Madarász Gabriella

Dr. Sperka Kálmán

Tamáné dr. Nagy Erzsébet

Koordinátor: Dr. Sperka Kálmán

II. Rész

Összefoglaló vélemény

Bevezetés

1. Közigazgatási perjog - közigazgatási bírászkodás

Már az összefoglaló vélemény bevezetőjében szükséges leszögezni a közigazgatási perjog egyik legfontosabb sajátosságát, hogy amikor ezt az eljárásjogi területet vizsgáljuk és javaslatokat készítünk a perjogi szabályok továbbfejlesztésére, nem „egyszerű” perjogi kérdésekben kell állást foglalni, hanem ennél lényegesen tágabb összefüggésről, a jogállam egyik fundamentumát képező közigazgatási bírászkodás jövőjéről alakítunk ki koncepciót.

A perjogi szabályok alakítása ugyanis óhatatlanul érintik a bíróság hatáskörét, amely elvezethet a mai magyar

szabályozásnál szélesebb értelemben felfogott, kiterjedt hatáskörű, valódi közigazgatási bírászkodás megteremtéséhez.

A perorvoslati rendszer tökéletesítése pedig olyan perjogi szabályok megalkotását teszi szükségessé, amelyek kihatnak a bírósági szervezetre is, továbbá a bírók személyét érintő konzekvenciák levonásához vezetnek.

2. Az összefoglaló vélemény szerkezete, tartalma

Az összefoglaló vélemény szerkezete nem az elemzés alapját képező „Vizsgálati tematika” témasorrendjét, illetve a csoport tagjai között kialakított tematikus feladatmegosztást követi, hanem a tervezett önálló közigazgatási perjogi törvény egyik javasolható szerkezeti felépítését.

Terjedelmi okokból az összefoglaló vélemény az egyes témakörökben elkészített elemzések rövidített kivonatát tartalmazza, melyben a lényegi elemeket kiemelve mutatjuk be az elemző csoport megállapításait.

Ugyanakkor a megállapítások elvi alapjait és magyarázatát tartalmazó részletes elemzéseket teljes terjedelmükben a vélemény mellékleteiben helyeztük el.

A részletes elemzések néhol egymásnak ellentmondó - alternatív - véleményeket is megfogalmaznak, amelyeket az elemző csoport a választható szabályozási megoldások bemutatása érdekében nem látott szükségesnek törölni.

Az Összefoglaló vélemény VI. fejezete tartalmazza azokat az elvi jelentőségű javaslatokat, amelyek a csoport

tagjainak egyhangú, vagy jelentős többségű támogatását elnyerték. A javaslatok az elemző csoport atípusos feladatmeghatározásának megfelelően, a közigazgatási perekben folytatott ítélkezési gyakorlat tapasztalataira támaszkodva a közigazgatási bíráskodás jogállami szerepének megfelelő kiteljesedését szolgálják.

I. A közigazgatási perrendtartás/bíráskodás célja, alapelvei

1.A közigazgatási perrendtartás (a törvény) célja

A közigazgatás jog alá rendelése alapvető alkotmányos cél, amely a jogállamiság egyik eleme.

A törvény célja tehát a közigazgatás feletti hatékony ellenőrzés megteremtése, annak biztosítása, hogy a közigazgatás jogellenesen ne korlátozza a polgárok és szervezeteik jogait, és érdekeit.

Érdemes ezt a célt - akár speciális alapelvek helyett is - rögzíteni a perrendtartásban: a közigazgatási bíróság feladata, hogy „az alkotmányos rend védelme és biztosítása során az emberek és más jogalanyok jogai és törvényes

érdekei megóvása és a közigazgatás törvény alá rendelésének biztosítása érdekében felülvizsgálja a közigazgatás működésének törvényességét, elbírálja a közigazgatási jogvitákat és ennek során a törvényben előírt módon hatékony jogvédelmet biztosítson.”

2. A közigazgatási jogvita

A hatékony jogvédelem akkor biztosítható, ha hézagmentes, kiterjed a közigazgatás mindenfajta külső cselekvésére. Ehhez a bírói út igénybevehetőségét tágan, generálklauzulával kell meghatározni. Közigazgatási jogvita minden olyan jogvita, amelynek tárgya valamely közigazgatási jogalany közigazgatási jog által szabályozott döntésének, cselekményének vagy mulasztásának törvényessége.

Nem terjed ki a közigazgatási bíróságok hatásköre arra amit törvény más bírói útra utal.

3. A közigazgatási bíráskodás alapelvei

Elegendőnek tartjuk, ha a készülő törvény csak a közigazgatási perre jellemző elveket sorolja fel. A Bszi.-ben foglalt igazságszolgáltatási alapelvek megismétlése is felesleges, akárcsak azon általános perjogi elveké, amelyek a polgári perjoggal közös alapelvei a közigazgatási perjognak.

Az alábbiakban tehát azokat az elveket emeljük ki, amelyek a közigazgatási bíráskodás sajátosságaihoz kapcsolódnak:

3.1. Hatékony (és teljes) jogvédelem elve

A bíróság által minden közigazgatási aktus

felülvizsgálható kell, hogy legyen a bírósági felülvizsgálatnak pedig hatékonynak kell lennie.

3.2. Fegyveregyenlőség elve (a felek egyenjogúsága)

A tisztességes eljárás egyik garanciája a fegyverek egyenlősége elvének érvényesülése.

3.3. Officialitás elve a bizonyítási eljárásban

Ez az elv közigazgatási perekben szorosan kapcsolódik a fegyveregyenlőség elvéhez. Kapcsolódik továbbá a rendelkezési elvhez is, azaz a perekben az aszimmetrikus viszonyhoz igazodva lehet meghatározni a hivatalbóliság és a rendelkezési elv egyensúlyát. A közigazgatási perben a kereseti kérelemhez kötöttség abban a mértékben valósulhat meg, amennyiben ez még összeegyeztethető a jogállamisággal, a bíróságnak a közigazgatás joghoz kötöttségét érvényesíteni kell.

3.4. Az ügyben keletkező iratok érthető és tömör megfogalmazásának elve

Közigazgatási perekben - akár az ésszerű határidőn belüli befejezés követelményének érvényesítése érdekében - mindenképpen szükségesnek tartjuk ezen elv rögzítését. Az elv mind a közigazgatási ügyekben eljáró szervek, mind pedig a felek által beadott iratok tekintetében érvényesítendő.

3.5. Társasbíráskodás elve

A közigazgatási bíráskodás továbbfejlesztése során - a jogorvoslati fórumrendszer alakulásához igazodóan - az ülnökrendszerre különös hangsúly helyeződhet. A közigazgatási jog igen szerteágazó és hatalmas anyaga miatt a társasbíráskodás a szakmaiság egyik fontos

biztosítéka kell hogy legyen. Javasolható tehát, hogy első fokon is tanácsok járjanak el.

3.6. További alapelvek, amelyek érvényesülése szükséges a közigazgatási perben is:

- tisztességes eljáráshoz való jog,
- a tárgyalás elve (szóbeliség, közvetlenség, nyilvánosság),
- anyanyelv használata,
- jogorvoslathoz való jog,
- az ügyek ésszerű határidőn belül való befejezésének elve,
- aktanyilvánosság elve.

A közigazgatási perrendtartás (a törvény) célját és alapelveit meghatározó részletes elemzést az 1. sz. melléklet tartalmazza.

II. Bírószági hatáskör és illetékesség /szervezet/

1. A fejezet címében (zárójelben) a bírósági szervezet feltüntetésre azért került, mert bár ez nem a közigazgatási perrendtartás szabályozási körébe tartozó kérdés, de a hatáskör és az illetékesség problematikája a bírósági szervezet nélkül nem vizsgálható, erre javaslat másképp nem tehető.

Az elemző csoport nem tekinthetett el attól a körülménytől, hogy mára ismertté vált néhány olyan, a bírósági szervezetet is érintő, vagy érinthető jogalkotói elképzelés, amely alapvetően befolyásolhatja a hatásköri szabályokat. Ilyen különösen a közigazgatási felső bíróság várható létrehozása, továbbá a közigazgatási eljárás esetleges egyfokúvá válása. Ezeket a munkacsoport a

javaslatai megtételénél szükségesnek látta figyelembe venni.

2. Mindenek előtt a legalapvetőbb kérdés, hogy hány szint lesz /legyen/ és hol. Amennyiben a jogalkotói szándék kiterjed a jelenlegi generális első fok változtatására, illetve annak lehetőségére is, azaz a járásbírói szinten lévő közigazgatási- és munkaügyi bíróságokat nem tekinti statikus bázisnak, akkor javasolt törvényszéki szinten, de regionális illetékességgel létrehozni az elsőfokú közigazgatási bíróságokat. Tény, hogy számos szakmai és célszerűségi érv szól amellett, hogy az általános elsőfokú fórum regionálisan szerveződjön, így: az ügyek száma, a bírók száma, adott ügytípusban megszerezhető speciális gyakorlat, az egységes jogalkalmazás.

Ehhez képest generális másodfokként - országos hatáskörrel és illetékességgel - a közigazgatási felső bíróság létrehozatala szükséges és támogatandó, amely bizonyos ügykategóriákban elsőfokú fórumként is működne. Ugyanakkor szükségtelen lenne kiterjedt elsőfokú hatáskörrel ellátni, mert a regionálisan szerveződő elsőfokú bíróságokon megteremthető a bonyolultabb ügykategóriák tárgyalásához is a szakértelem, és ez a jogorvoslati fórumrendszer problematikája miatt is erősen megfontolandó.

A meghatározott értékhatár feletti jogviták felső bírósághoz való telepítése nem indokolt, mivel egy adott beruházás közigazgatási szempontú megítélése esetén nem annak értéke (beruházási értéke), hanem nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentősége adhatja a felső bírósági hatáskör törvényi megállapításának szükségességét.

[Az ügyészi szervezet szintjei és hatáskörei jellemzően a

bíróságéhoz igazodóak, ezért a legfőbb ügyész által meghatározott hatásköri és illetékességi megoszlásnak megfelelően (a szervezeti szinthez igazodóan) látja majd el feladatait az ügyész a közigazgatási perekben.]

3. Egyhangú volt a csoport véleménye abban, hogy a Kúriának alapvetően rendkívüli jogorvoslati fórumként kell működnie, és elsőfokú hatásköre csak kivételesen olyan ügyekben legyen, melyek szakmai jelentősége illetve különleges jellege ezt indokolja, és további jogorvoslatnak helye nincs.

4. Egyetértett a csoport tagsága abban, hogy a hatásköri szabályok megalkotásánál az egyes ügykategóriák magasabb hatásköri szintekre tematikus alapon történő telepítésénél általános rendező elveket szükséges kidolgozni, amelynél figyelembe vehetők a korábbi joggyakorlat-elemző csoport által kidolgozott jelenleg is aktuális és megfontolásra érdemes értékes javaslatok./Így: A közigazgatási perek eljárási kérdéseinek elemzésére létrehozott joggyakorlat-elemző csoport által készített, 2012.El.II.F.1./9/1-2 számú összefoglaló jelentés, II/1.1 és 1.2 pontjai, és a III./B pontja./

Azon körülményre tekintettel, hogy a közigazgatásban esetleg megszűnik a kétfokú eljárás /ezáltal a belső jogorvoslat lehetősége/, számolni kell a közigazgatási perek számának jelentős megemelkedésével, hiszen a felülvizsgálat csak a bírósági szinten lesz biztosítható, azaz ennek munkaterhelési, ügymennyiségi hatása prognosztizálható. Egy nagyobb létszámú szervezettel, mint amilyen a regionális első fok lenne, az ügytehermozgás is áthidalhatóbb lenne legalábbis rövidtávon. Egy hosszabb

időszak tapasztalata alapján pedig lehetne korrigálni.

Itt szükséges rögzíteni azt is, hogy amennyiben a jelenlegi elsőfokú szervezet, tehát a közigazgatási és munkaügyi bíróság a jogszabályalkotás által nem válik érintetté, továbbra is generális első fokként működik, a joggyakorlat-elemző csoport akkor is javasolja, hogy a létrehozandó közigazgatási felső bíróság legyen a generális fellebbviteli fórum, ugyanis a közigazgatási ügyszakban négy szintű felülvizsgálat lehetősége akkor sem indokolt, ha esetlegesen a közigazgatási eljárás válik egyfokúvá. Ez esetben a törvényszéki szinten ne maradjon még eljárási jellegű kérdésekben sem jogorvoslati hatáskör.

Általános rendező elvként rögzítendő, hogy a hatásköri szabályok megalkotásánál a pontosságra és egyértelműségre feltétlenül törekedni kell. Hatásköri viták elhúzódása nem terhelheti az ügyintézési határidőt. Külön figyelni kell arra, hogy amennyiben a felállítandó közigazgatási felső bíróság bizonyos ügykategóriák tekintetében elsőfokú induló fórumként működik, ezek csak olyan ügykategóriák lehetnek, amelyekben az ítéleti döntés ellen a fellebbezés biztosítására nincs szükség. Ugyanis ebben az esetben gondot jelent a fellebbviteli fórum meghatározása, nem lehet indokolt és nem is lenne szerencsés a Kúriához ilyen hatáskör telepítése. Az az érv, amely a közigazgatási felső bíróság elsőfokú fórummá tételét indokolja, tehát a koncentrálttság és a szakértelem adott esetben alsóbb fórumon is biztosítható egy kizárólagos illetékesség telepítésével, mint ahogy ez a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság esetében számos ügyben így is van. Fontos figyelni arra is, ha valamiféle munkamegosztás fog

bekövetkezni a közigazgatási felső bíróság és a Kúria között, meg kell nézni, hogyan tud megvalósulni a Kúria elvi irányító tevékenysége azokban az ügykategóriákban, amelyek felülvizsgálat folytán nem kerülhetnek a Kúria elé.

5. Jelen jogalkotásnak meg kell oldania azt a problémát is, hogy arra autentikus fórum bírálja el a másodfokú bíróság által „első fok módjára” hozott végzésekkel szembeni fellebbezéseket is. Nem kívánatos következményre vezet akár egy eljárási természetű végzés esetében is, ha a fellebbezés elbírálása olyan bíróság által történik, ahol nincsen közigazgatási ügyszak. Ennek vannak technikai akadályai illetve nehézségei is, pl. az adott szintű bíróságon nincs közigazgatási lajstrom, nincsenek kijelölt közigazgatási bírók, de ennél nagyobb probléma, hogy nincsen az adott ügyekben gyakorlattal rendelkező tanács sem, ami még egy eljárási végzés felülvizsgálata esetén is problémát okozhat, hiszen visszahathat az ügy érdemére is. Ez a törvényszékek által, mint másodfokú bíróságok által hozott elsőfokú végzésekkel szembeni fellebbezéseknél okozott jogértelmezési problémát. Ezért megfontolandó lenne törvényi szinten rendezni az „oldalirányú” fellebbezés lehetőségét, melyre már volt példa a Pp.-ben, és nem vetett fel alkotmányos aggályokat.

6. Fontos kérdés lesz annak tisztázása, hogy a közigazgatási perek tárgyi hatálya alá kerülő új ügycsoportok melyik hatásköri szinten induljanak. Ezzel kapcsolatban rögzíteni szükséges, hogy a munkacsoport adott szakterületet képviselő tagjai /polgári, munkaügyi/ által tett javaslatok változatosak illetve eltérőek. A társadalombiztosítási határozatok bírósági

felülvizsgálatával kapcsolatos javaslat úgy szól, hogy ezen perek szabályozásának továbbra is a közigazgatási perek között kellene maradnia, mintegy „alfejezetként” akár a külön közigazgatási perrendtartás, akár a jelenlegi Pp. közigazgatási perekre vonatkozó fejezete keretén belül. Bár ezek az ügyek specialitásuknál fogva - figyelemmel az anyagi jogra is - tipikusan munkajogi alapfogalmakkal operálnak és munkajogi ismereteket igényelnek, azonban szervezeti-igazgatási körbe tartozó kérdés, hogy ezt az ügycsoportot az ilyen szakismerettel rendelkező bírák a jelenlegi szervezeti felállásban, avagy a közigazgatási ügyszakot érintő szervezeti változás folytán egy esetleges önálló közigazgatási bíróság tagjaiként tárgyalják. A javaslat nem veti el ez utóbbi lehetőségét, hiszen ebben az ügycsoportban az eljárási szabályok az általános közigazgatási perekre vonatkozó szabályoktól eltérő rendelkezéseket általában nem igényelnek.

7. Markáns ellenvéleményt fogalmazott meg ugyanakkor a Polgári Kollégium munkabizottságban résztvevő bírója, aki összefoglaló anyagában rögzítette, hogy álláspontja szerint a közigazgatási és munkaügyi bíróság hatáskörébe jelenleg tartozó ügyek körét nem célszerű bővíteni. Ennek alátámasztására részletesen, konkrét határozatok feldolgozásával bemutatta, hogy a közszerződésekre vonatkozó jogvitákat, illetőleg a közhatalom gyakorlásával okozott kár megtérítése iránti pereket miért nem célszerű a közigazgatási perrendtartás hatálya alá vonni. Ennek sommás lényege, hogy a közszerződések a polgári jog olyan széles spektrumát érintik, hogy a Polgári Kollégium szinte minden tanácsa más-más jogi aspektusból tárgyalja ezeket az ügyeket, mely jellemzően polgári jogi és nem közjogi

szemléletet kíván meg. A közhatalom gyakorlásával kapcsolatos károk megtérítése tárgyában hasonló álláspont fogalmazódott meg. Az anyag utalt az új Ptk.-ra is, továbbá arra, hogy nem a károkozó jogalanynak, azaz a per alanyának, hanem a per tárgyának van jelentősége az ügy hatásköri telepítésében.

8. A joggyakorlat-elemző csoport munkaügyi szakágat képviselő tagja ugyancsak határozott véleményt közölt a közszolgálati jogviták hatásköri szabályozásával kapcsolatban. Részletesen kifejtett álláspontja szerint /ld. az V. fejezetnél/ a munkajog speciális jogterülete a közszolgálati jog, amely nem annyira a szabályozott életviszonyok eltérősége miatt különül el, hanem a munkavégzést, mint „szolgáltatást” fogadó fél, a munkáltató személye miatt, tekintettel arra, hogy azok a közhatalom birtokában vannak. E tény azonban nem indokolja a közszolgálati jogviszonyokból származó jogvitákra a munkaviszonyban irányadótól eltérő peres eljárási szabályok alkalmazását, e jogvitáknak a közigazgatási per kereteibe történő beillesztését. A függő munka, mint a munkajog tárgya ugyanis nem tesz különbséget a munkavállalók között aszerint, hogy a munka magánjogához, vagy a munka közjogához tartoznak.

9. A közigazgatási perekkel kapcsolatos jelenleg hatályban lévő általános illetékességi szabályok összességében megfelelőek, ezen radikális változtatásra nincs szükség. Hosszú idő óta gyakorlati probléma a központi régió túlterheltsége, és ezt a jogalkotó részben az illetékességi szabályok változtatásával kívánta orvosolni. Továbbra is az a véleményünk, hogy az illetékesség kérdésének megállapítása mindenekeelőtt szakmai kérdés, és

csak ezt követően lehetnek egy bíróság leterheltségével, a humánerőforrásokkal, a költségekkel összefüggő szempontjai. Ennek bizonyítéka az elmúlt években történt illetékesség változtatások, amelyek közül csak azok váltották be a hozzá fűzött reményeket, amelynek valóban szakmai indoka volt. Ilyen volt pl. a közlekedési bíróságok vagy a mezőgazdasági támogatások kivétele a főváros kizárólagos illetékességéből. Ezekben az - az egyébként statisztikailag nagy ügyérkezésű - ügykategóriákban semmi nem indokolta a központosított illetékességet, az ügyek jellege, az országban való szórtsága egyértelműen a decentralizálást kívánta meg, és ez be is váltotta a reményeket. Ezzel szemben bizonyos ügykategóriák jelentősen nem csökkentették a főváros ügyterhét, ugyanakkor esetenként szakmai problémákat idéztek elő azért mert a vidéki bíróságokon olyan csekély számban fordulnak elő, hogy nem lehetett abban az ügykategóriában elmélyült szakmai tapasztalatokra szert tenni. Ennek tipikus példája volt a közbeszerzés, amelyben az éves ügyérkezés mennyiségére tekintettel a kizárólagos illetékesség megszüntetése ott nem eredményezte az ügyteher számottevő csökkenését, ugyanakkor azzal a hátránnyal járt, hogy a speciális, különleges gyakorlatot igénylő terület azzal nem rendelkező helyre került.

Erre tekintettel a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság kizárólagos illetékességébe tartozó ügycsoportok áttekintése elsősorban abból a szempontból releváns, hogy lehet-e találni még a most aktualizált listában esetleg a közlekedési bíróságok vagy a mezőgazdasági támogatások nagyságrendjéhez fogható olyan ügykategóriákat, amelynél szakmailag nem indokolt a központosítás, ugyanakkor a központi régiót tehermentesíti, illetőleg az elmúlt

években a decentralizáció jegyében a fővárosból elvitt ügykategóriák között van-e olyan, amelynél indokolt a fővárosba történő visszakerülés.

Az illetékességnél felmerült olyan javaslat is, amely szerint a speciális illetékességi okokat részben ki is lehetne vezetni. Nagy részük ugyanis felesleges (pl. országos illetékességű szervek esetében, hiszen mindegyiknek Budapesten van a székhelye), vagy okafogottá vált (regionális illetékességű közigazgatási szervekre szabott okok), vagy nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket (közbeszerzések pl.). A differenciált hatáskörmegosztás megvalósítása (felső bíróság felállítása) szintén ebbe az irányba hathat.

Mint a fentiekben a hatásköri fejezetben is szó volt róla, adott esetben egy jól megválasztott kizárólagos illetékesség kiválthatja a magasabb szinten indulást, elhárítva ezzel a jogorvoslat fórumrendszerbeni esetleges problémáit. Megfontolandó az illetékességi szabályok körében a jelenlegi Pp. 326. § (2) bekezdésben foglalt rendelkezés későbbi pontosítása, amikor a jogi személy belföldi székhelye alapítja meg a bíróság illetékességét. Előfordulhat, hogy az eljárás során változik a székhely, ezért egyértelműnek kell lennie, hogy az illetékességet a közigazgatási eljárás alatti székhely alapítja meg, ahhoz kötődik és nem befolyásolja a társasági szerződés módosítása vagy a cégbíróság utóbb történő bejegyzése. A speciális illetékességi okokat részben ki lehetne vezetni.

A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság kizárólagos illetékességébe tartozó ügyeket az 2. sz. Melléklet

tartalmazza

A közigazgatási és munkaügyi bíróság hatáskörét megállapító hatályos jogszabályokat a 3. sz. Melléklet tartalmazza.

A hatáskör és illetékesség megosztásával kapcsolatos elemzéseket a 4. sz melléklet tartalmazza.

/A 4. sz. mellékletben közölt elemzések az alapkérdésekben általában összhangot tükröznek, csupán egyes részkérdésekben jeleznek eltérést és fogalmazznak meg alternatív javaslatokat./

III. A közigazgatási perrendtartás általános szabályai

Az elemző csoport tagjainak jelentős többsége azt támogatja, hogy a törvény teljes körűen szabályozzon minden eljárási kérdést, így tartalmazza azokat a szabályokat is, amelyeket a Pp. általános szabályai közül a közigazgatási perekben változtatás nélkül lehet alkalmazni. A teljes körű szabályozás megkönnyíti az eljárásjogi szabályok perbeli alkalmazását, a szabályozás egyszerűbb és áttekinthetőbb lesz. Figyelembe kell venni azt is, hogy a Pp. későbbi módosítása közigazgatási perben problémákat okozhat.

Ezzel az állásponttal konkuráló szempontként merült fel ugyanakkor, hogy a teljes körű szabályozás - feleslegesen - rendkívül megnövelné az új kódex terjedelmét és a Pp. utóbb bekövetkező módosítása miatt módosítani kellene a közigazgatási perrendtartást is. A nem teljes körű szabályozás esetén a visszautaló szabályokat korlátozni kellene azokra a technikai rendelkezésekre, amelyek nem

érintik a közigazgatási per magját (pl. idézés, határidők számítása, mulasztás, igazolás stb.).

1. Az ügyész feladatai közigazgatási perben

Az ügyész objektív jogvédelmi funkcióját közigazgatási perekben jelentősen meg kell erősíteni, ezért az elemző csoport kiemelten vizsgálta ennek lehetőségét az új közigazgatási perjogi szabályozásban.

1.1. Az ügyész a közérdekvédelmi hatásköreit a súlyos törvénysértés kiküszöbölése érdekében elsősorban bírósági peres és nemperes eljárások megindításával, valamint hatósági eljárások kezdeményezésével és jogorvoslat előterjesztésével gyakorolja. [Ütv. 26.§ (1)-(2)] Az ügyész eszköztára ma már a bíróság előtti törvényességi igényérvényesítést jelenti, mely felhívás kiadását követően gyakorolható. [Ütv. 29. § (2)] Ha a felhívás eredménytelen marad, akkor az ügyész fellep (pert indít) a bíróság előtt.

1.2. Az Ütv. 11. §-ának (2) bekezdés j) pontja szerint a legfőbb ügyész a Kúria előtti eljárásban a bíróságok ítélezési gyakorlatának egységesítése érdekében jogkérdésben, a közérdeket képviselve, saját kezdeményezésére, vagy bármely fél kérelmére kifejtheti, a Kúria felhívására kifejti szakmai véleményét akkor is, ha az ügyész az eljárásban nem vesz részt. A legfőbb ügyész véleményét, amely a Kúriát nem köti, az eljárásban részt vevő felekkel közölni kell. A Pp. 274.§-ának 2012. január 1-től hatályos (6)-(8) bekezdéssel történt kiegészítése e jogintézménnyel összhangban teszi lehetővé a legfőbb ügyészi álláspont felülvizsgálati eljárásban való

kikérését.

1.3. Az ügyész szerepe a létrehozandó közigazgatási perjogban a fenti hatáskörökhöz kapcsolódóan fenntartandó. Ebből következik, hogy a Pp. 327/A.§, a 332.§ (2) bekezdése és 337.§ tartalmi változtatások nélkül jelenhet meg az új közigazgatási perjogban. A fent írtakkal összefüggésben indokolt a Pp. 274.§-a (6)-(8) bekezdésének megjelenítése is.

1.4. Indokolt, hogy az ügyész féli minőségét az új perjog a 2/2012. KMPJE határozatában foglaltaknak megfelelően jelenítse meg a közigazgatási perjog felekkel kapcsolatos szabályozása. A jogegységi határozat kimondja, hogy az ügyész a fél jogainak gyakorlására törvény által feljogosított absztrakt közjogi jogalany. A Kúria ezzel a döntéssel egységessé tette annak elismerését, hogy az ügyészt, mint közjogi jogalanyt az illetékes ügyészi szerv képviselje, amely illetékes szerv eljárási szakaszonként változhat.

1.5. Az ügyész jelenlegi - az Ütv. 26. és 29.§-ában biztosított - jogköreit a közigazgatási perjogban is indokolt fenntartani, hiszen az elmúlt évek tapasztalatai alapján a törvényesség helyreállítása iránti igényét a jogerős, bírósághoz benyújtott kereset hiányában felülvizsgálatra nem kerülő közigazgatási döntésekkel szemben jogszerűen, hatékonyan és alkotmányos keretek között tudta elérni, a hatóság által el nem fogadott ügyészi álláspont esetén pedig peresíteni.

1.6. Azokban a közigazgatási perekben, amelyekben a bíró ügy látja, hogy a teljes (objektív) jogszerűség

helyreállítását az ügyfél kereseti kérelmének keretein belül nem tudja elérni - mert a feleknek az nem érdeke - indokolt az ügyész álláspontjának (ügyészi véleménynek) a kikérése. Abban az esetben tehát, amikor a bíró a keresettől eltérés mellett dönt, indokolt az ügyész véleményének kötelező kikérése.

A bíróság nincs kötve az ügyész álláspontjához, az ügyész véleményét csak annyiban használná fel, amennyiben azt a per eldöntésénél indokoltnak tartja.

Az ügyész feladatainak részletes elemzését az 5.sz.melléklet tartalmazza.

2. A közigazgatási perrendtartás általános szabályaira vonatkozó javaslatok

Az általános eljárási szabályok közül a joggyakorlat elemző csoport elsőként azt vizsgálta meg, hogy melyek esetében szükséges a Pp. szabályaitól eltérő, speciálisan a közigazgatási perben alkalmazandó rendelkezések megalkotása, továbbá ezen belül a közigazgatási perek eltérő típusai is igényelnek-e egymástól eltérő szabályozást.

Az elemző csoport ebben a tárgykörben különösen a következő eljárási szabályok felülvizsgálatát és a közigazgatási perek sajátosságainak megfelelő újraszabályozását tartotta szükségesnek:

- az ügyész jogköre, feladatai,
- a bíróság összetétele /egyesbíró, tanács/,
- felek és más perbeli személyek /perképesség, keresetőségi jog, pertársaság, beavatkozás, jogutódlás, háromszemélyes jogviszony/,
- képviselet, kötelező jogi képviselet.
- keresetlevél benyújtása, kötelező tartalmi kellékei,

- intézkedések a keresetlevél alapján /keresetlevél idézés kibocsátása nélküli elutasítása, a közigazgatási határozat végrehajtásának felfüggesztés (2/2006. KJE), tárgyalás kitűzése, tárgyaláson kívüli eljárás/,
- tárgyalás /keresetváltoztatás, viszontkereset, egyezség, ideiglenes intézkedések/,
- bizonyítás /bizonyítási eszközök, szakértői bizonyítás szükségessége (a közigazgatási eljárásban beszerzett szakértői vélemény értékelése), bizonyítás elrendelése hivatalból/,
- határozatok /kereseti kérelemhez kötöttség (szubjektív-objektív jogvédelem), a bíróság kasszációs , vagy reformatórius jogköre, a nem aktusfelülvizsgálati perekben hozott határozatok/.

Az elemző csoport az ítélkezési gyakorlat figyelembe vételével konkrét javaslatokat dolgozott ki az új eljárási szabályok megalkotására.

A közigazgatási perrendtartás általános szabályaira vonatkozó javaslatokat a 6. sz. melléklet tartalmazza.

IV. Fellebbezés, perújítás, felülvizsgálati eljárás

1. Fellebbezés

Az elemző csoport főbb javaslatai a következők:

1.1. Ítélet elleni fellebbezés

- a) az ítélet ellen - amennyiben törvény eltérően nem rendelkezik - fellebbezésnek nincs helye
- b) fellebbezésnek van helye (eltérő rendelkezés hiányában)
 - országos illetékességű közigazgatási szerv határozatának felülvizsgálata iránti perben hozott ítélet ellen,
 - az elsőfokú határozat bírósági felülvizsgálata iránt indított perben hozott ítélet ellen, ha közigazgatási

úton nincs helye fellebbezésnek, és a bíróság a határozatot megváltoztathatja,
- ha külön törvény úgy rendelkezik.

Új, különleges pertípusok esetén egyenként kell áttekinteni az eltérő szabályozást igénylő kérdéseket, e helyen nem indokolt a jelenlegi szabályok megváltoztatása.

1.2. Végzés elleni fellebbezés

A végzés ellen fellebbezésnek nincs helye, kivéve ha azt a törvény külön megengedi.

Ilyen kivétel: keresetlevél idézés kibocsátása nélküli elutasítása, egyoldalú kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasítása, per/eljárás megszüntetése, per/eljárás résztvevőjére pénzbeli marasztalást tartalmazó döntés, félbeszakadás megállapítása, határozat rendelkező részének kijavítása, kiegészítése, felperes személyében történt változás.

1.3. A fellebbezés előterjesztésének határideje

A fellebbezés előterjesztésének határidejének a közléstől számított 8 nap javasolható.

1.4. A fellebbezés tartalma, halasztó hatálya

Az elemző csoport álláspontja szerint a Pp. 235-236. §-ok előírásai fenntarthatóak.

1.5. A fellebbezés elutasítása felterjesztése, hiánypótlás

a) Az alakilag és tartalmilag teljes, határidőben érkezett fellebbezés felterjesztésének lehet csak helye.

b) A fellebbezés kötelező tartalmi kellékeinek hiánya esetén hiánypótlásnak van helye, ami nem lehet hosszabb,

mint 5 nap.

1.6. Tárgyalás tartása

A másodfokú bíróság tárgyaláson kívül határoz, kivéve

- ha bizonyítást rendel el, ide nem értve az okirati bizonyítékok előterjesztését,

- ha a fellebbező fél a fellebbezésében, az ellenfél a fellebbezésre 8 napon belül előterjesztett ellenkérelmében (csatlakozó fellebbezésében) tárgyalás tartását kéri.

A tárgyalás tartása iránti kérelemre biztosított határidő elmulasztása miatt igazolásnak helye nincs

2. Perújítás

Az elsőfokú bíróság a perújítási kérelmet érdemi tárgyalás kitűzése nélkül elutasítja ha:

- a kereset elutasítására a keresetösségi jog hiánya miatt került sor;

- ha a perújítás alapjául megjelölt „új” tények, bizonyítékok a közigazgatási eljárásban nem álltak fenn;

- ha azt visszaható hatállyal nem bírő jogszabályváltozásra alapítják;

- ha olyan jogszabálysértésre alapítják, amelyre a keresetlevélben nem hivatkoztak;

- ha kizárólag jogkérdésre alapítottan nyújtották be;

- ha az alapeljárásban hozott ítélet alapján a felülvizsgált közigazgatási határozat - a per tárgya - nem létezik;

- ha a Pp. 361. § a) pontja alapján (alkotmányjogi panasz) hozott értesítést követően 30 napon túl nyújtották be (és igazolási kérelmet sem terjesztettek elő, vagy azt elutasították);

- ha azt törvény kizárja.

A Pp. szabályai az egyes különleges eljárásokban is kizárják a perújítást (például házasságot érvénytelenítő felbontó ítélet esetén Pp. 291. §; lakás kiürítése, Vh igényper Pp. 260. § (5) bekezdés). Indokolt lenne a Kp-ben azon ügyeknek tételes felsorolása, ahol az ügy jellege folytán kizárt a perújítás (például kisajátítási ügyben 2007. évi CXXIII. törvény 32/A. §, ingatlan-nyilvántartási ügyben Inyvtv. 61/A. §, stb.).

Megfontolandó az is, hogy ki kell zárni a perújítás lehetőségét, ha a közigazgatási határozatban foglaltakat a fél végrehajtotta. Ez nem bírságra, adó, vám stb.-re vonatkozna, hanem arra, ha pl. az engedély nélküli építményt elbontotta, a hulladékot elszállította stb.. Értelemszerűen ezt követően nem lehetne ismét azt vitatni, hogy a kötelezés jogszerű-e.

Célszerű lenne az ítélet végrehajtásának felfüggesztésének lehetőségét is szabályozni perújítás esetén, mivel a Pp. 267. § (2) bekezdése értelmében erre akkor van lehetőség, ha a perújítás sikere valószínűnek mutatkozik. Ebben az esetben a bíróság a megtámadott ítélet végrehajtását felfüggesztheti.

Indokolt lenne annak kimondása is, hogy először a perújítás megengedhetősége kérdésében kell a bíróságnak határoznia és ennek jogerőre emelkedése után és ehhez képest dönteni abban a kérdésben, hogy felfüggeszti-e az ítélet végrehajtását.

3. Felülvizsgálati eljárás

3.1. Javasoljuk a felülvizsgálati eljárás szabályait közigazgatási perekben a közigazgatási bíráskodásról szóló törvényben szabályozni.

A közigazgatási perekben a felülvizsgálati eljárás szabályozásának a közigazgatási perrendtartáson belüli elhelyezése - természetesen átvéve a Pp. kialakult és alkalmazható eljárásjogi megoldásait is - tisztább és áttekinthetőbb jogalkalmazáshoz vezethet.

3.2. A közigazgatási perek kapcsán - a Pp. 274.§(6)-(8) bekezdéseinek megfelelően - a felülvizsgálati eljárásban is biztosítani kell, hogy a ténylegesen megvalósult törvényt sértés esetén, noha azt a fél nem veszi észre, vagy nem állítja, vagy nem áll érdekében annak állítása, az igazságszolgáltatás közreműködőjeként szereplő ügyész közérdekvédelmi feladatait ellátva felléphessen.

3.3. A Pp. 272.§ (1) bekezdése felülvizsgálati kérelem előterjesztésére a határozat közlésétől számított 60 napot jelöl meg. A rendkívüli jogorvoslati jellegre, a jogi képviselőt kötelező voltára tekintettel szükséges lehet e határidő lerövidítése /pl. 30 napra/.

3.4. A Pp. 274.§ (1)-(3) bekezdését érintően megállapítható, hogy felülvizsgálati eljárásban a tárgyaláson kívüli elbírálás a főszabály, azonban indokolatlanul sok esetben kéri a peres felek tárgyalás tartását.

Megfontolandó ezért egy olyan fém beépítése, hogy a peres felek ugyan nem lennének elzárva a tárgyalás tartása iránti kérelem előterjesztésétől, ezt azonban rövid határidő mellett jelentős külön illeték lerovása mellett tehetnék meg.

3.5. A Pp. XX. fejezetének jelenleg hatályos szabályai közül javasoljuk törölni a 340/A. § (2) bekezdésében

foglalt rendelkezést, amely szerint a Kúria a felülvizsgálati kérelem tárgyában a kérelemnek a Kúriához való beérkezéstől számított százhusz napon belül dönt.

4. Engedélyezési eljárás /kérelmek szűrése/ a Kúria felülvizsgálati eljárásában

A valóban indokolt eseteknek a Kúria elé engedése kérdésében javasolható egy olyan engedélyezési eljárás, mintegy előszűrő bevezetése, amely biztosítja, hogy a Kúria az Alaptörvényben és a Bszi.-ben megállapított valóságos feladatait el tudja végezni.

A 42/2004. (XI.9.) AB határozatra figyelemmel a kívánt cél elérése mellett olyan engedélyezési eljárás elégítheti ki az alkotmányos követelményeket is, amely

- kizárólag a jogszabálysértés megjelölését írja elő a felülvizsgálati kérelem előterjesztésének feltételéül, és
- egyesbíró eljárása esetén az engedélyezés érdemi okból történő elutasítása ellen valamilyen jogorvoslati lehetőséget biztosít.

Mindezekre figyelemmel közigazgatási perekben az alábbi javaslatokat tesszük a felülvizsgálati eljárás lefolytatásának engedélyezésére vonatkozó eljárásjogi szabályokra

4.1. Javaslat a Kúria engedélyezési eljárására

1/ A jogerős ítélet vagy az ügy érdekében hozott végzés felülvizsgálatát a Kúriától - jogszabálysértésre hivatkozással - a fél, a beavatkozó, valamint a rendelkezés reá vonatkozó része ellen az kérheti, akire a

határozat rendelkezést tartalmaz.

2/ A felülvizsgálati kérelmet a Kúria hivatásos bírója, mint egyesbíró előzetesen megvizsgálja, abból a szempontból, hogy a kérelem megfelel-e a §-ban meghatározott formai követelményeknek /határidő, jogosult terjesztette-e elő, jogi képviselő útján nyújtotta-e be, megjelölte-e a jogszabálysértést, jogerős határozat ellen irányul-e stb./.

3/ Ha a felülvizsgálati kérelem előterjesztésének a ...§ - ban meghatározott törvényes feltételei nem állnak fenn, a bíró a felülvizsgálati kérelmet hivatalból elutasítja.

4/ A bíró a felülvizsgálati kérelem hivatalból történő elutasításáról indokolással ellátott végzést hoz.

5/ A felülvizsgálati kérelmet hivatalból elutasító végzés ellen 8 napon belül a Kúria három tagú tanácsához lehet fellebbezni.

6/ Felülvizsgálatnak csak akkor van helye, ha a felülvizsgálat iránti kérelem előterjesztését a Kúria engedélyezi.

7/ A Kúria a felülvizsgálati eljárás lefolytatását akkor engedélyezi, ha

a/ a jogerős határozat a Kúria jogegységi határozatával, vagy ítélezési gyakorlatával ellentétes döntést tartalmaz;

b/ olyan eljárási szabálysértés történt, amely kihatott az ügy érdemi eldöntésére;

c/ az ügy különleges súlya vagy jelentősége indokolja;

d/ a Kúria jogegységesítő feladatának ellátása érdekében szükséges.

8/ A Kúria a felülvizsgálati eljárás lefolytatásának engedélyezéséről, illetve az engedélyezés megtagadásáról három hivatásos bíróból álló tanácsban eljárva végzéssel határoz. Az engedélyezés megtagadásáról hozott végzést indokolni kell.

9/ Ha a felülvizsgálati kérelem különös bonyolultsága indokolja, a három tagú tanács elrendelheti, hogy a felülvizsgálati eljárás engedélyezése ügyében a Kúria öt tagból álló tanácsa járjon el.

10/ A felülvizsgálati eljárás lefolytatását engedélyező, illetve megtagadó végzés ellen jogorvoslatnak nincs helye.

/A „felülvizsgálati eljárás lefolytatását engedélyező” szövegrészek helyett megfontolandó a „felülvizsgálati kérelem előterjesztését engedélyező” szöveg használata.

Ez utóbbi ellen szól, hogy a már előterjesztett, egyesbíró által hivatalból nem elutasított kérelemről határoz a Kúria./

A fellebbezés, perújítás, felülvizsgálati eljárás részletes elemzését a 7. sz. melléklet tartalmazza.

A Kúria 2012-2014. évi közigazgatási ügyforgalmát a 8. sz. melléklet tartalmazza

V. Különleges eljárások

1. A hatósági jellegű aktusok felülvizsgálatának különös

szabályaira vonatkozó javaslatok

A Kp. szabályozási koncepciójának kidolgozása során a jogalkotónak dönteni kell abban a kérdésben is, hogy

A/ a minden közigazgatási pertípusra irányadó szabályok kerüljenek az általános részbe és az aktusfelülvizsgálati per az egyik különleges pertípusként kerüljön szabályozásra, vagy

B/ a Kp. általános részében az aktusfelülvizsgálati perek szabályait indokolt megállapítani és ehhez „igazítani” a különleges eljárások szabályait.

Mindkét megoldás mellett és ellen is felhozhatók érvek, azonban a kodifikációs szempontokat figyelembe véve a joggyakorlat-elemző csoport az A/ változatot tartja ésszerűbb és a jogalkalmazás szempontjából is előnyösebb megoldásnak.

A joggyakorlat-elemző csoport a több mint húsz éves ítélkezési gyakorlatra figyelemmel felülvizsgálta a Pp. XX. fejezetének szabályait és részletes javaslatokat készített a hatósági határozatok felülvizsgálatára irányuló perek eljárási szabályaira.

Az új szabályokra vonatkozó legfontosabb javaslatok a következők:

1.1. Részletesebben kell megállapítani a perindításra jogosultak körét.

1.2. Az alperesek személyét a közigazgatási bíráskodás kiterjesztett hatáskörére figyelemmel kell meghatározni.

1.3. Az alperesi jogutódlás esetére az általánostól eltérő szabályokat kell megalkotni.

1.4. Pontosítani kell a beavatkozás jogcímeit és meg kell állapítani, hogy a beavatkozó mely időponttól gyakorolhatja perbeli jogait.

1.5. A kötelező jogi képviseletet indokolt szélesebb körben, pl. egyes ügycsoportokban is előírni.

1.6. Pontosítani kell a keresetlevélre vonatkozó előírásokat és a keresetlevél benyújtásának szabályait.

1.7. A 3/2008. KPJE határozat megállapításait a törvényben kell szabályozni.

1.8. Módosítani kell a határozat végrehajtásának felfüggesztésével kapcsolatos előírásokat.

1.9. Újra kell szabályozni a keresetlevél idézés kibocsátása nélküli elutasításának eseteit.

1.10. Pontosítani kell a keresetváltoztatásra vonatkozó szabályokat.

1.11. Az általánostól eltérő szabályokat kell megállapítani a bizonyításra, különösen a hivatalbóli bizonyítás lehetőségének biztosítására és a közigazgatási eljárásban beszerzett szakértői vélemény értékelésére.

1.12. Erősíteni indokolt a bíróság megváltoztatási, valamint mérlegelési jogkörét.

1.13. Felül kell vizsgálni a perek tárgyaláson kívüli elbírálására vonatkozó szabályozás indokoltságát.

1.14. Rögzíteni kell, hogy - ha törvény másként nem rendelkezik - a felülvizsgált közigazgatási határozat meghozatalának időpontjában hatályos anyagi jogszabályt kell alkalmazni.

A hatósági jellegű aktusok felülvizsgálatának különös szabályaira vonatkozó részletes javaslatokat a 9. sz. melléklet tartalmazza.

Az aktusfelülvizsgálati perekben meghozható határozatokra vonatkozó javaslatokat és követelményeket a 10. sz. melléklet tartalmazza.

2. Hatósági szerződésekből származó perek, és a közszerződésekkel összefüggő perek

2.1. Hatósági szerződések

A hatósági szerződésekkel kapcsolatos jogvitákat egységesen, közigazgatási bíróságnak kell közigazgatási perjogi alapelvek által meghatározottan, de a polgári perjogi eljárási szabályok mentén elbírálnia.

2.2. Közszerződések

A közszerződések közül a polgári bíróság gyakorlatában gyakran felbukkanó támogatási szerződések nem tartozhatnak a közigazgatási és munkaügyi bíróság hatáskörébe, a közigazgatási perrendtartás hatálya alá. Az állami támogatások körében a támogatást nyújtó szerv és a jogosult esetében, ha a támogatás gazdasági célokat szolgál, a jogviszony jellege közelebb áll a polgári jogviszonyhoz annak ellenére, hogy a szerződés tárgya közigazgatási jogi alapú kötelezettségvállalás.

A bírói gyakorlat következetes volt abban a kérdésben, hogy a különböző támogatások visszafizetésére vonatkozó perek a Polgári Törvénykönyv rendelkezései alapján bírálандók el. (BH 1997.208.) Az EBH 2010/2237. elvi határozata szerint az elállási döntés meghozatalára nem irányadók a közigazgatási szabályok. Az adott támogatási formára vonatkozó jogszabályi rendelkezésekből az állapítható meg, hogy az irányító hatóságnak a kedvezményezettrel kötött szerződésében az irányító hatóság és a kedvezményezett egymással mellérendeltségi viszonyban, egyenrangú alanyként tették meg a joghatás kiváltására alkalmas akaratnyilatkozataikat. Az elállási nyilatkozat polgári jogi jognyilatkozat. Erre tekintettel az eljárás jogszerűségének vizsgálatára polgári peres

eljárásban kerülhet sor, a jogvita elbírálása a polgári bíróság hatáskörébe tartozik.

A pénzügyi támogatásokkal kapcsolatos perek hatásköri kérdéseiről időközben megszületett az 1/2012. (XII.10.) KMK-PK vélemény. A két kollégium a pénzügyi támogatásokkal összefüggő perek hatásköri szabályait illetően általánosságban úgy foglalt állást, hogy közigazgatási bírósági hatáskör csak akkor állapítható meg, ha arról a jogszabály - az első fokon eljáró hatóság megnevezésével - egyértelműen rendelkezik. A jogviszonyban egyébként jelentkező közjogi elemek, vagy bármely résztvevő közhatalmi jellegű státusza a támogatási döntést nem teszi közigazgatási határozattá. A közigazgatási pernek csak a Pp. XX. fejezete szerinti feltételek maradéktalan érvényesülése esetén lehet helye. Egyébként a jogviszony egyéb közjogi elemei ellenére is a polgári jogi jogviszonynak minősül és a jogvita a polgári bíróság hatáskörébe tartozik.

A kifejtettek alapján megállapítható, hogy az úgynevezett pénzügyi támogatási szerződések jellemzően nem minősülnek közigazgatási ügynek és ezen a kialakult joggyakorlaton a jövőben sem indokolt változtatni.

2.3. A közjogi szerződések szabályozatlansága

A közjogi szerződések (bennük a hatósági szerződés) közigazgatási bíróság elé utalása és átfogó kikerülése a polgári jogi ítélkezésből - mint látható - az egyik legvitatottabb hatásköri kérdés. Mindehhez hozzátartozik, hogy maga a jogi szabályozás sem teljes, szükség lenne a közszerződésekre vonatkozó külön törvényi szabályra, amelynek eljárási szabálya lenne a közigazgatási vagy a polgári perrendtartás. Ezen belül is többféle változat

képzelt el, így az is, hogy ezekben az ügyekben - ahogy a fentiekben megfogalmazódott - a közigazgatási bíróság jár el a polgári perrendtartás szabályai szerint, de elképzelhető egy olyan felosztás is, hogy a hatósági szerződések vonatkozásában a közigazgatási bíróság, míg az egyéb közigazgatási szerződések tekintetében a polgári bíróság jár el.

A hatósági szerződésekből származó, valamint a közszerződésekkel összefüggő perekről készített részletes elemzést a 11. sz. melléklet tartalmazza.

A Kúria gyakorlatában felmerült néhány jogeset bemutatását a 12. számú melléklet tartalmazza.

3. A helyi önkormányzatokkal kapcsolatos perek

3.1. A helyi önkormányzatokkal kapcsolatos perek eljárásjogi kérdései az általánosnak tekinthető közigazgatási perekétől, mint tárgyukban, mint a perek szereplői tekintetében jelentős különbséget mutatnak, viszont a különbségek mellett e perek eljárási kérdései közös rendelkezésekkel szabályozhatók, ezért indokolt lehet önálló fejezetben összefoglalni az önkormányzatokkal kapcsolatos perek eljárásjogi szabályait. Ezért a speciális szabályok „Önkormányzati ügyek” címmel önálló fejezetben szerepelhetnek a közigazgatási peres eljárási törvényben.

3.2 A bírósági védelem körét a Mötv. határozza meg. A Mötv. rendelkezései bírósági eljárásra adnak lehetőséget:
- egyes beruházások késedelmes megvalósítása kapcsán (Mötv. 16. §);

- az önkormányzati képviselő összeférhetetlensége kapcsán meghozott képviselő-testületi határozat kapcsán (37. §);
- a polgármesterrel szembeni ún. „impeachment-eljárás” (70. §);
- a közös önkormányzati hivatalokkal összefüggésben a kormányhivatal vezetője által meghozott határozatok kapcsán (85. §);
- a helyi önkormányzatok közötti társulás létrehozására irányuló megállapodások kapcsán (92. §);
- önálló község alakítása során született miniszteri határozat kapcsán (98. §);
- területrész átadása esetén „jognyilatkozat pótlás” kapcsán (101. §);
- a törvényességi felügyelet során a kormányhivatal által kezdeményezett bírósági eljárások (139. §, 140. §)
- a törvényességi felügyeleti bírságot megállapító kormányhivatali határozat kapcsán (141. §)

3.3. A Mötv.-ben megjelölt peres eljárások az önkormányzati jogvédelem területét elsődlegesen a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervének hatáskör gyakorlásához kötik. A bírósági jogvédelem köre egyebekben nem áll összefüggésben a helyi önkormányzatok gazdálkodásának garantálásával sem.

2.4. Célszerű utalni arra, hogy míg egyes bírósági peres eljárásoknak jelenleg nincs gyakorlata, addig például a Mötv. 85. §-ához kapcsolódó perek több kérdést is felvetettek. Az intézmény nemzetközi szerződésbe ütközésének aggályán túlmenően kérdéses részben a közös önkormányzati hivatal létrehozó kormányhivatal vezetője által hozott „döntés” hatósági jellege és ezzel összefüggésben annak az eljárásnak a jellege, amelynek

keretében a hatáskör jogosultja e „döntést” meghozza. De kétséges a jelenlegi szabályozás mellett az is, hogy a Möt. 85. §-a szerinti bírósági felülvizsgálat egyáltalán tekinthető-e érdemi bírósági felülvizsgálatnak.

3.4. Javasolható, hogy a közigazgatási bíráskodás kiteljesítését célzó tervezett szabályozás teremtse meg az alkotmánybírósági jogvédelem eszközrendszerét, és egészítse ki, valamint tegye érdemivé a közigazgatási bírói jogvédelmet.

A helyi önkormányzatokkal kapcsolatos pereket a 13. sz. melléklet tartalmazza.

4. Közigazgatási hatóság eljárásra kötelezése

4.1. A közigazgatási bíráskodás részét képező közigazgatási nemperes eljárások között alapvető jogvédelmi funkciót tölt be a közigazgatás hallgatásának orvoslására szolgáló bírósági hatáskör, a közigazgatási hatóság eljárás lefolytatására kötelezése.

Az eljárás sajátosságaira és a jogvédelmi funkció jelentőségére tekintettel ezt a nemperes eljárást indokolt a közigazgatási perrendtartásban különleges eljárásként, külön fejezetben szabályozni.

4.2. A bírósági gyakorlat tanulmányozása alapján megállapítható, hogy a 2005. évi XVII. törvény /Knp./ szabályai a közigazgatási hatóság eljárás lefolytatására kötelezése iránti nemperes eljárást megfelelően rendezik, a törvény azonban nem tartalmaz rendelkezést arra nézve, hogyan kell eljárni, ha az a hatóság, amelynek hallgatása miatt a kötelezés iránti nemperes eljárást a kérelmező megindítja, az eljárás folyamán eleget tesz törvényi kötelezettségének és határozatot hoz, vagyis a bírósági

eljárás folyamán a kérelemben foglaltaknak eleget tesz.

4.2.1. A Knp. 4. §-ának rendelkezése értelmében a közigazgatási nemperes eljárásokra a Pp. XX. fejezetének szabályai, az ezen, valamint külön törvényben foglalt, továbbá a polgári nemperes eljárás sajátosságaiból fakadó eltérésekkel megfelelően irányadó. Ha a közigazgatási hatóság, amelynek hallgatása miatt a kötelezés iránti nemperes eljárást a kérelmező megindítja, a bírósági eljárás folyamán a kérelemben foglaltaknak eleget tesz, a kérelem érdemi elutasítása annak okafogyottsága miatt, ekként a mulasztó utóbb eljáró hatóságnak a Ket. 20. §-a szerinti eljárás terhe alóli mentesítése a jogintézmény céljával ellentétes lenne.

4.2.2. A peres eljárásban felülvizsgált határozatok tekintetében a Pp. 337. § (1)-(4) bekezdései tartalmazzak rendelkezést erre az esetre és szabályozzák a bíróság eljárását óvás, vagy felügyeleti intézkedés esetében a (2) bekezdésben foglaltak szerint akként, hogy ha az óvás, vagy a felügyeleti intézkedés, illetve a határozatnak hivatalból, vagy kérelemre történt visszavonása, vagy módosítása folytán hozott új közigazgatási határozat a kereseti kérelemben foglaltaknak eleget tesz, a bíróság a pert megszünteti és a közigazgatási szervet a perköltség megfizetésére kötelezi. A Knp. 4. §-ában foglalt felhatalmazás folytán ez a szabályozás a nemperes eljárásban is megfelelően irányadó és alkalmazandó lenne. (Főv. Ít. 3.Kpkf.51.174/2008. sz. határozata).

A közigazgatási hatóság eljárásra kötelezését a 14. sz. melléklet tartalmazza

5. Az Európai Unió Bírósága, az Alkotmánybíróság, a Kúria eljárásának kezdeményezése, az alkotmányjogi panasz orvoslása iránti eljárás

5.1. Az Európai Unió Bírósága, az Alkotmánybíróság, a

Kúria eljárásnak kezdeményezése

5.1.1. A közigazgatási bíróság - az Alaptörvény 25. § (1) bekezdése szerinti - igazságszolgáltatási feladatot lát el akkor, amikor a közigazgatás jog keretei közötti működése a per tárgya. Ezen a helyzeten a közigazgatási jogviták elbírálására kialakított perrendtartás sem változtathat. Ezért a polgári perrendtartáshoz hasonló szabályozást kell kialakítani annak érdekében, hogy a perben eljáró bíró eleget tehessen az alkalmazott jogot minősítő bírói fórum megkeresésére vonatkozó kötelezettségének.

5.1.2. Célszerű a fentiekben jelzett fórumok megkeresésének eljárási szabályait egységes rezsim alatt tartani. Praktikusan a megkeresésre a per tárgyalásának felfüggesztése mellett kell sort keríteni. Fontos annak hangsúlyozása is, hogy a három „objektív”, „külső” eljárást folytató bíróság megkeresése - az Alkotmánybíróság fentiekben hivatkozott határozata értelmében - részben a bírói függetlenség körébe tartozó kérdés, részben a peres felek törvényes bíróhoz való jogát érinti, ezért sem a per tárgyalását felfüggesztő, sem pedig az azt elutasító határozat ellen nem lehet rendes jogorvoslatot biztosítani.

5.1.3. A kifejtettekre tekintettel célszerű megfontolni a 3/2005. (XI. 14.) PK-KK vélemény hatályon kívül helyezését.

5.2. Az alkotmányjogi panasz orvoslása iránti eljárás

5.1.1. A sikeres alkotmányjogi panaszokat követő bírósági eljárás egyszerűsíthető. A cél továbbra is az, hogy az Alkotmánybíróság határozatából fakadó következményt a konkrét bírósági eljárásra vonatkozóan első körben a Kúria vonja le, és végzésével orientálja az alsóbb fokú bíróságot vagy magát a felülvizsgálati eljárásban eljáró Kúriát a jogorvoslás irányát, módját illetően.

5.1.2. Egyszerűsítésnek ott van helye, amikor az Alkotmánybíróság anyagi vagy eljárási jogszabály alaptörvény-ellenességét állapította meg, illetve semmisített meg. Nincs ugyanis szükség arra, hogy az indítványozónak külön kérelmet kelljen előterjesztenie a kúriai eljárás lefolytatására, illetve utána még perújítás iránt.

5.1.3. Az alkotmányjogi panasz maga is jogorvoslat, melynek benyújtásával az indítványozó jogsérelmének orvoslását kívánja. Ennek elegendőnek kell lennie nemcsak ahhoz, hogy a folyamatot megindítsa, de ahhoz is, hogy további (jogorvoslati) kérelem nélkül juthasson a valódi jogorvosláshoz. Ebben a folyamatban az alkotmánybírósági határozat csupán egy lépcső, a tényleges, a konkrét ügyben megnyilvánuló jogorvoslatot az indítványozó a bíróságoktól nyerheti el. Indokolt ezért, hogy az alkotmánybírósági határozatot követően - jogszabály megsemmisítése esetén is - automatikus legyen a bíróságok eljárása. Ezért a Kúria hivatalból jár el ilyen esetekben is.

5.1.4. Alternatíva: meghagyható az, hogy a panaszos kérelme alapján induljon el a Kúria eljárása, hogy megerősítést nyerjen, valóban kívánja a sérelem orvoslását, az eljárás megismétlését. Ekkor az alkotmánybírósági határozat részére való kézbesítésétől számított 30 napon belül nyújthatná be a kérelmét az elsőfokú bírósághoz, ami az iratokkal együtt felterjeszti az ügyet a Kúriához.

5.1.5. A szabályok egyszerűsítését szolgálja, egyben az automatikus jogorvoslást célozza az is, hogy anyagi jogszabályi rendelkezés megsemmisítése esetén is maga a Kúria helyezi hatályon kívül azt a határozatot, amelyben az alaptörvény-ellenesnek talált rendelkezést alkalmazták, és elrendeli a megfelelő fokú eljárás megismétlését. A

perújítás korlátai (csak peres ügyekben lehet vele korlátlanul élni, peren kívüli eljárásokban csak korlátozottan vehető igénybe, 5 éves objektív határidővel terjeszthető elő) miatt, valamint az automatikus jogorvoslás érdekében helyesebb ezt a fázist kihagyni, és visszajuttatni a bírósági eljárást abba a szakaszba, ahol a sérelem legegyszerűbben és leghatékonyabban kiküszöbölhető.

5.1.6. Összefoglalva: a Kúria minden esetben hivatalból, nemperes eljárásban jár el.

Ha az Alkotmánybíróság jogszabály alaptörvény-ellenességét állapította meg és határozatából az alapul szolgáló ügyben alkalmazási tilalom következik, akkor anyagi jogszabály megsemmisítése esetén a Kúria hatályon kívül helyezi azt a határozatot (azokat a határozatokat), melyben (melyekben) az alaptörvény-ellenesnek talált jogszabályi rendelkezést alkalmazták, és az eljárás megismétlését rendeli el.

Egyebekben a jelenlegi szabályok megfelelőek.

Az Európai Unió Bírósága, az Alkotmánybíróság, a Kúria eljárásának kezdeményezése, az alkotmányjogi panasz orvoslása iránti eljárást a 15. sz. melléklet tartalmazza.

A Pp. jelenlegi szabályaiból kiindulva az alkotmányjogi panasz javasolt - módosított - szövegét a 16. sz. melléklet tartalmazza.

6. Normakontroll eljárások (a negatív és a pozitív normakontroll)

6.1. Általános kérdések

6.1.1. A közigazgatási per fogalmának meghatározásánál utalni kell a normakontrollra is. Szabályozás-technikai kérdés, hogy a normakontroll eljárás a közigazgatási bíráskodásról szóló törvény egy önálló fejezet legyen, vagy az egységes szabályozásban a normakontroll eljárás illeszkedjen a valamennyi eljárásra irányadó szabályokhoz,

s azokon belül tartalmazza a specialitásokat, ha az szükséges. A magunk részéről az előbbit támogatjuk. Fontos szempont, hogy a normakontroll eljárás belesimuljon a közigazgatási per eljárási szabályaiba, ez azonban az önálló fejezetben való szabályozással is megvalósítható.

6.1.2. A Kúria normakontroll eljárására vonatkozóan jelenleg a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI törvény (Bszi), a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (Pp.), a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX törvény (Mötv) és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbtv.) tartalmaz rendelkezéseket. Az indítvány kötelező kellékeit mindhárom törvény ugyan azt a szabályt tartalmazza. A közigazgatási perrendtartásban egységesen, mindenkire nézve irányadó szabályokat lehetne megfogalmazni.

6.1.3. Bevált, hogy a normakontroll decentralizált rendszerében a normakontroll feladatok a Kúriánál koncentrálnak (egy tanácson belül)¹⁰.

A centralizált modell fenntartása mellett fel kell vetni, hogy az eljárást kezdeményezők körét bővíteni kell a közigazgatási perekhez kapcsolódva. Így lehetőséget kellene biztosítani a félnek, hogy a jogerős döntésben alkalmazott jogszabállyal szemben ún. törvényességi panaszt nyújthasson be a Kúriára.

6.1.4. Az eljárás nem peres jellegének újragondolása indokolt. Ahogy fentebb kifejtésre került a normakontroll eljárást a közigazgatási perrendtartás többi perre is irányadó rendelkezéseihez illesztve lenne indokolt szabályozni. Ha a jelenlegi rendszert vesszük alapul, akkor normakontroll eljárásban - a felülvizsgálati kérelem elbírálásának mintájára - ha a felek valamelyike kéri a tárgyalás tartását, akkor tárgyalást kelljen tartani,

egyébként pedig az indítványt a Kúria tárgyaláson kívül bírálja el.

6.2. A mellékletben részletezett eljárási javaslataink mellett a következőket emeljük ki:

6.2.1. Álláspontunk szerint az indítvány viszonylag szabad kezelésébe bele kell, hogy tartozzon az is, hogy ha a normakontroll-tanács más érvet is talál, mint amit az indítványozó vagy állásfoglalásában a jogalkotó kifejtett, ezt is felhasználhassa döntése indokolásában.

6.2.2. Kiemelést érdemel továbbá, hogy normakontroll eljárásban a jogszabályban foglalt egyedi döntést is vizsgálnia kell az eljáró tanácsnak (ez már jelenleg is gyakorlat).

6.2.3. A centralizált modell fenntartása mellett felvethető (s ez kapcsolódik az eljárás kezdeményezéshez és a jogkövetkezményhez is), hogy bírói kezdeményezés esetén legyen lehetőség (ne csak a törvényellenesség megállapítására és megsemmisítésére, hanem) a törvényesség megállapítására is indítványt benyújtani.

6.2.4. A szabályozás során rögzíteni kell, hogy bírói kezdeményezés esetén - vagy decentralizált modellben a perbírósnak - a jogszabályok hatályát tekintve azt az idősíkot kell figyelembe venni, amely a perben való alkalmazáskor releváns.

A normakontroll eljárásokat a 17. sz. melléklet tartalmazza.

7. Választási szervek határozatainak felülvizsgálata

7.1. A választási szervek határozatainak bírósági felülvizsgálatára vonatkozó szabályokat indokolt a Ve. jogorvoslati fejezetéből - a bírósági gyakorlat által feltárt hiányosságok kiküszöbölésével - egy egységes közigazgatási perjogi törvény keretei közé áthelyezni.

Javasolható, hogy a választási bíráskodás a különleges

eljárások között kerüljön elhelyezésre.

7.2. A választások tisztaságának biztosítása érdekében alappal vethető fel, hogy a választási szabálytalanságok, esetleg csalások vizsgálata egy gyorsított peres eljárás keretében alaposabban, mélyrehatóbban és a választópolgárok, a jelöltek és jelölő szervezetek számára megnyugtatóbb módon elvégezhető.

7.3. A választási bíráskodásban a peres eljárás bevezetéséhez a következő előírások javasolhatók:

7.3.1. A bírósági felülvizsgálati eljárásban kötelező jogi képviselet lehetővé teszi, hogy ezekben az eljárásokban a jövőben csak elektronikus úton lehessen a bírósághoz fordulni. Az elektronikus ügyintézés biztosíthatná a bíróság és a kérelmezők közötti gyors kapcsolattartást, egy-két napos eljárási határidők előírását, okiratok, bizonyítékok azonnali becsatolását.

7.3.2. A peres eljárásban a bíróság - a közigazgatási perekkel azonos módon - eljárhat tárgyaláson kívül is, ha az ügy jellege azt lehetővé teszi, vagy a felek tárgyalás tartását nem kérik. Tárgyaláson kívüli elbírálásra elsősorban azokban az esetekben kerülhetne sor, amikor a bíróságnak jogkérdésben kell határozni, vagy az ügyben a felek a választási szervek által megállapított tényállást nem vitatják.

7.3.3. Szükséges áttekintetni az eljáró bíróságok hatásköri szabályait.

A szabályozásnak meg kell akadályoznia, hogy a Kúriára tömegesen érkezzenek olyan, a választások szempontjából nem jelentős, a választás eredményét nem befolyásoló ügyek, amelyekben az alsóbb fokú bíróságok hatékonyabb, gyorsabb eljárásban lennének képesek határozni.

7.3.4. Olyan speciális bizonyítási szabályokat szükséges megalkotni, amelyek lehetővé teszik, hogy a bíróság a

néhány napon belül megtartott tárgyaláson a bizonyítékokat megvizsgálja és ennek alapján az első tárgyaláson döntését meghozhassa. Elő kell írni ennek érdekében, hogy új bizonyíték legkésőbb a tárgyaláson jelenthető be, további bizonyítási eljárásnak helye nem lehet. Ezen túlmenően minden olyan szabályt ki kell iktatni a választási bíráskodásban, amely az eljárás elhúzódását eredményezné.

7.3.5. A választási eljárás zavartalanságához és a választási eredményének gyors megállapításához fűződő közérdek biztosítása mellett ismételten célszerű megvizsgálni, hogy azokban az esetekben, amikor a bíróság a felülvizsgálati kérelemről tárgyaláson határoz, indokolt-e az eljárási határidő 1-2 nappal történő meghosszabbítása.

A választási szervek határozatainak felülvizsgálatával kapcsolatos részletes elemzést a 18. sz. melléklet tartalmazza.

8. Közhatalom gyakorlásával okozott kár megtérítése iránti perek

8.1. A közigazgatási jogkörben okozott károkért való polgári jogi felelősség megállapítása során a közigazgatási jogszabályoknak megfelelő eljárás - még ha önmagában nem is mentesíti a károkozásért felelős szervet a felelősség alól - fontos referenciapontokat szolgáltat a bíróság számára.

8.2. A korábbi joggyakorlat-elemző csoport számára készített munkaanyag is hasonló megközelítést alkalmazott, amikor azt javasolta, hogy a közhatalom gyakorlásával okozott károk megtérítése iránti igényeket a jövőben a közigazgatási és munkaügyi bíróság bírálja el.

8.3. Az új Ptk. szabályozása rámutat arra, hogy a közhatalom gyakorlója nem feltétlenül közigazgatási szerv, vagy állami szervezet. A közjegyző és a végrehajtó

tevékenységét jellemzően vállalkozási tevékenység formájában végzi, a közjegyzői, végrehajtói iroda cégnek minősül. A károkozó jogalanyra tekintettel a pertípus nem kapcsolható a közigazgatási bíráskodáshoz. Még világosabb tehát, hogy nem a per alanyának, hanem a per tárgyának van jelentősége akkor, amikor el kell dönteni, hogy az ügy a közigazgatási és munkaügyi bíróság eljárását igényli-e, vagy az a polgári bíróság hatáskörébe tartozik.

8.4. A kifejtettek alapján a közigazgatási perrendtartás koncepciójának véglegesítése, illetve a törvénytervezet kidolgozása során ismételten meg kell fontolni, hogy ezeket az ügyeket valóban ki kell-e vonni a polgári bíróság hatásköréből. Erre nincs szükség, a bírói gyakorlat ebben kimunkált, következetes és ennek megváltozása az új Ptk. talaján sem várható. A bírósági jogkörben okozott kártérítési perek száma elenyésző, az egyéb, valóban közigazgatási szervezetek által okozott károk megtérítésére vonatkozó igény „rendes” bíróság által történő elbírálása a jogkeresők számára a független elbírálás biztosítékát jelentheti.

A közhatalom gyakorlásával okozott kár megtérítése iránti perekről a 19. sz. melléklet tartalmaz elemzést.

9. Társadalombiztosítási jogviszonyból származó perek

/“A” változat/

9.1. A társadalombiztosítási perek mint a közigazgatási perek egy speciális formája a jelenlegi Pp. XX. fejezetében is egy önálló alfejezetet képeznek.

9.1.1. Az új közigazgatási perrendtartásban a társadalombiztosítási perek valamint a jelenlegi Pp. XXIII. fejezetében a munkaviszonyból és a munkaviszony jellegű jogviszonyból származó perek között a Pp. 349. § (4) bekezdésében nevesített munkaügyi és munkavédelmi ellenőrzés keretében hozott közigazgatási határozat, az

ágazati párbeszédbizottság létrejöttével kapcsolatos, az abban való részvétel, illetve a gyakorolt jogosultságok tárgyában hozott határozat, a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló törvény alapján az állami foglalkoztatási szerv által hozott közigazgatási határozat felülvizsgálatával kapcsolatos perek a közigazgatási eljárás szabályait tartalmazó rendelkezések közé beilleszthetők.

9.1.2. Miután a közigazgatási és munkaügyi bíróságok mint csak a két szakterület szakmai alapú különállását biztosító intézményi felállás változatlanul a kiinduló alap, ezért a fenti perek tárgyát képező, a tágabb értelemben vett munkajoghoz tartozó intézményekre vonatkozó szabályozás és az egységes jogalkalmazás igénye változatlanul megkívánja a munkaügyi pereket is tárgyaló bírák ítélezését ezen ügyekben továbbra is a közigazgatási perekre irányadó eljárás szabályai szerint.

/”B” változat/

9.2. A joggyakorlat elemző csoport egyes tagjai az előzőekben kifejtett álláspontot nem osztják. Különösebb indokolás nélkül is belátható, hogy a sok évig a közigazgatás pereket tárgyaló bírák által végzett társadalombiztosítási ítélezés megalapozza azt a - fentiektől eltérő - álláspontot, hogy a közigazgatási ügyeket tárgyaló bírák szakmailag alkalmasak a társadalombiztosítási perek elbírálására.

9.2.1. A közigazgatási bírák által folytatott ítélezési gyakorlat ezekben az években szakmai problémát nem vetett fel. A társadalombiztosítási ügyekben a munkaügyi ítélezési gyakorlatot még sok éven keresztül a Kúria /LB/ közigazgatási szakága által kimunkált kollégiumi vélemények orientálták.

9.2.2. Köztudomású az a tény is, hogy a

társadalombiztosítási perek a munkaügyi bíróságok alacsony ügyérkezése miatt, pergazdaságossági okokból kerültek át a munkaügyi bíróságokhoz. A jelenlegi hatásköri szabályozás fenntartásának sem anyagi jogi, sem eljárásjogi indokoltsága nincs.

10. Közszolgálati jogviszonyból származó perek

/„A” változat/

10.1. A közszolgálati jog nem önálló jogág, hanem a munkajog részét képező speciális jogterület¹⁷, tekintettel a szabályozási módszerére, de nem lehet a munkajogtól elszakítottan alkalmazni, mert a szabályozott életviszonyok szoros hasonlóságot mutatnak.

10.2. A munkajog speciális jogterülete, a közszolgálati jog, amely nem annyira a szabályozott életviszonyok eltérősége miatt különül el, hanem a munkavégzést, mint „szolgáltatást” fogadó fél, a munkáltató személye miatt, tekintettel arra, hogy azok a közhatalom birtokában vannak. E tény azonban nem indokolja a közszolgálati jogviszonyokból származó jogvitákra a munkaviszonyban irányadótól eltérő peres eljárási szabályok alkalmazását, e jogvitáknak a közigazgatási per kereteibe történő beillesztését. A függő munka, mint a munkajog tárgya ugyanis nem tesz különbséget a munkavállalók között aszerint, hogy a munka magánjogához, vagy a munka közjogához tartoznak.

(„B” változat)

10.3. A közszolgálati jogviták eldöntése a közigazgatási bíráskodás körébe tartozik, tekintettel arra, hogy ezekre a jogvitákra is ráillik a közigazgatási jogvita fogalma, nevezetesen: közigazgatási jogalany közigazgatási jog által szabályozott döntésének, cselekményének vagy

mulasztásának vizsgálatáról van szó.

A közszolgálati jogviszonyból származó pereket a 21. sz. melléklet tartalmazza

VI. JAVASLATOK

1. *Önálló törvényt kell alkotni a közigazgatási bírászkodásról /közigazgatási peres eljárásról/, amely átfogóan és teljes körűen állapítja meg a közigazgatási perek eljárási szabályait.*

2. *A törvény tárgyi hatálya a közigazgatási jogvitákra terjedjen ki.*

3. *Általános hatáskörű közigazgatási bíróság a törvényszéki szinten, regionális illetékességgel működő bíróság legyen. Törvény kivételesen egyes ügyeket a járásbíróság, illetve a közigazgatási felső bíróság hatáskörébe utalhasson.*

4. *A perorvoslati szabályokat differenciáltan, az egyes ügýtípusoknak megfelelően kell megállapítani. A közigazgatási határozatok felülvizsgálata iránti perekben főszabályként meg kell tartani - a kétfokú közigazgatási eljárást követő - egyfokú bírósági felülvizsgálatot, fellebbezésre csak kivételesen meghatározott esetekben legyen lehetőség.*

6. *Létre kell hozni a fellebbviteli fórumként működő, egyes ügyekben elsőfokú hatáskörrel is rendelkező országos illetékességű közigazgatási felső bíróságot.*

7. *A Kúria felülvizsgálati eljárásába a jogegységi funkció erősítése érdekében be kell iktatni az előszűrő intézményét.*

8. *A kereseti kérelemhez kötöttség feloldásával és a bizonyításban az officialitás elvének érvényesítésével biztosítani kell, hogy közigazgatási perben a bíróság az*

objektív jogvédelmi funkcióját hatékonyan elláthassa.

9. Közigazgatási perben a bíróság tanácsban, tárgyalás tartásával járjon el, az egyesbírói - és a tárgyaláson kívüli eljárást kivételként kell szabályozni.

MELLÉKLETEK

1. sz. melléklet

A közigazgatási perrendtartás (a törvény) célja, alapelvei

1. A törvény célja

1.1. A közigazgatás jog alá rendelése alapvető alkotmányos cél, amely a jogállamiság egyik eleme. A hatalommegosztás Alaptörvényben történő szövegszerű rögzítése a közigazgatás feletti bírói kontroll eljárási szabályainak külön súlyt ad. A közigazgatás által eldöntött ügyek, azok fajtái, tendenciájukban növekszenek. Az Alaptörvény által a közigazgatás törvényességével, és szakszerű működésével szemben támasztott követelmények csak úgy tudnak érvényesülni, ha a közigazgatási ügyszak önállósága eljárási téren is garantálható.

Az Alaptörvényben a büntetőjogi és magánjogi jogvitákhoz képest külön típust képvisel a közigazgatási döntések és a közigazgatási jogszabályok feletti bírói kontroll. A közigazgatási bíraskodás feladata a szubjektív jogvédelem mellett az objektív jogrend védelme, amely a polgári per keretében szinte lehetetlen. A közigazgatási jogvita alapjaiban tér el a magánjogi jogvitától, így az Alaptörvényben szabályozott egyes alapvető jogok érvényesülése külön eljárási szabályokkal jobban biztosítható.

A közigazgatási bírói eljárás szabályainak alapvetően a megelőző közigazgatási eljárási szabályaihoz és nem a magánjogi jogviták elintézésére kialakított polgári perjoghoz kell igazodnia. A külön kódexbe foglalt, a közigazgatási jogviták jellemzőire és az ágazati szempontokra tekintettel kialakított bírói eljárási szabályok hatékonyabb és gyorsabb döntéshozatalt tesznek lehetővé.

A törvény célja tehát a közigazgatás feletti hatékony ellenőrzés megteremtése, annak megakadályozása, hogy a közigazgatás jogellenesen korlátozza a polgárok és szervezeteik jogait, és érdekeit. A közigazgatás felett hatékony és átfogó jogvédelmet kell biztosítani. A hatalommegosztás elve és a jogállamiság megköveteli, hogy a bíróság, mint „fék” a közigazgatás minden jogellenes cselekményével szemben igénybe vehető legyen.¹

Érdekes ezt a célt – akár speciális alapelvek helyett is – rögzíteni a perrendtartásban: a közigazgatási bíróság feladata, hogy „az alkotmányos rend védelme és biztosítása során az emberek és más jogalanyok jogai és törvényes érdekei megóvása és a közigazgatás törvény alá rendelésének biztosítása érdekében felülvizsgálja a közigazgatás működésének törvényességét, elbírálja a közigazgatási jogvitákat és ennek során a törvényben előírt módon hatékony jogvédelmet biztosítson”.²

1.2. A jogirodalomban egységesnek tekinthető álláspont szerint a bíróság közigazgatás törvényessége feletti kontrolljának minél kiterjedtebbnek kell lennie. Az európai jogfejlődés is a közigazgatási bíróságok hatáskörének folyamatos bővülését mutatja.

A közigazgatási bírászkodásnak több funkciót kell ellátnia. Az ún. szubjektív jogvédelmi funkció lényege, hogy a közigazgatás a természetes személyek, illetve szervezetek jogait és kötelezettségeit érintő döntést csak úgy hozhat, ha annak törvényességét utóbb a bíróság felülvizsgálhatja.

A közigazgatási bírászkodás azonban nem merülhet ki a szubjektív jogvédelmi funkció ellátásában. A jogállamiság, illetve a hatalommegosztás elvéből - mely utóbbi a hatalmi ágak kölcsönös korlátozásának követelményét is magában foglalja - az következik, hogy a közigazgatás törvényessége attól függetlenül is biztosítandó, hogy sérül-e valakinek a joga vagy jogos érdeke. A közigazgatási bíróságoknak tehát a közérdeket is védelmezni kell. Ezt fejezi ki az Alaptörvény 25. cikke (2) bekezdésének b) pontja, amely szerint a bíróság dönt a közigazgatási határozatok törvényességéről.

Az objektív jogvédelmi funkció csak akkor érvényesülhet teljes körűen, ha nem kizárólag az érintettek dönthetnek a közigazgatás feletti bírói ellenőrzés kezdeményezéséről, hiszen ez nyilvánvalóan nem áll érdekükben a számukra nem hátrányos, illetve adott esetben kifejezetten kedvező közigazgatási döntés esetén. Ezt szolgálja az ügyész hagyományos, bíróság által felül nem bírált, jogerős hatósági aktusokhoz kapcsolódó ellenőrzési funkciója, az eredménytelen felhívást követő perindítási joga is. Ezért a jelenlegi Pp. XX. fejezetének keretein belül szabályozott ügyésszel kapcsolatos rendelkezések változatlan fenntartása indokolt.

A bírói felülvizsgálat kizárólag a jogszerűség (nemcsak a

formális jogszerűség) érdemi ellenőrzésére szorítkozhat, a gazdaságosság és célszerűség megítélése nem lehet a bíróság feladata. Ezen túlmenően, összhangban az objektív jogvédelmi funkcióval, a törvényesség biztosítása a polgári perek általános szabályaival ellentétben nem köthető az eljárást kezdeményező fél kereseti kérelméhez. Az új szabályozásnak ezért ki kell mondania, hogy a bíróság a közigazgatási döntés jogszerűségét nemcsak a felperes által megjelölt keretek között vizsgálhatja, vagyis a vizsgálat terjedelmét nem a fél rendelkezési joga határolja be, hanem a hivatalbóliság elvét kell érvényesíteni. Ebben az esetben azonban a fél elállási jogának megkülönböztető szabályozása szükséges a perjogban. A közigazgatási hatóság eljárásában hozott közigazgatási döntés bírósági felülvizsgálata esetén az ügyfél keresettől való elállási joga nem érvényesülhet, mert ilyen esetben a hatóság által az ügyfél számára törvénysértően kedvező döntése hatályban maradhatna. Álláspontom szerint indokolt a bíró hivatalbóli döntésével szembeni jogorvoslati jog biztosítása is, mivel az adott ügyben olyan jogalapon hoz a bíróság az objektív jogvédelem érdekében döntést, amely közérdekvédelmi/törvényességi szempontok az ügyben addig fel sem merültek.

A közigazgatási per célja tehát nem kizárólag a szubjektív jogvédelem, hanem a törvényesség helyreállítása, amely csak úgy érvényesülhet teljeskörűen, ha a megfelelő kereseti kérelem hiánya sem zárja ki a közigazgatási döntés jogszabály-ellenességének orvoslását. Ennek az elvnek az érvényesítését segítheti az ügyész közérdekvédelmi szerepe, azzal, hogy az eljárásban atipikus szereplőként, nem féli minőségben eljárva, a

közigazgatási bíróság kérdésére fejtse ki az ügyben egy adott jogkérdésben a véleményét (ügyészi vélemény), mely a bíróság objektív jogvédelmi szempontjainak érvényesítését szolgálhatja.

A közigazgatási bíráskodás objektív jogvédelmi funkciója - a törvényesség érvényre juttatása - megköveteli, hogy a közigazgatási perekben a jövőben ne érvényesüljön a kereseti kérelemhez kötöttség elve és a bíróság megfelelő kereseti kérelem hiányában is orvosolhassa a törvénysértést. A bírósági eljárást kezdeményező félnek ugyanis nem érdeke, hogy a bírósági felülvizsgálat a vitatott döntés számára kedvező elemekre is kiterjedjen.

Az objektív jogvédelem hangsúlyozása jelenti azt a markáns különbséget, amely megkülönbözteti a polgári eljárásjog lényegi elemeitől a közigazgatási perjogot és más, a közigazgatási perek lefolytatásához egyébként szükséges különös eljárási szabályok megalkotása mentén sem illeszthető be a közigazgatási bíró szerepe a polgári eljárásjog keretei közé.

2. A közigazgatási bíráskodás alapelveinek megállapítása

Először is eldöntendő kérdés, hogy kellene-e külön fejezetbe foglalt alapelvek az új törvénybe, vagy elég, ha a perrendtartás egyes szabályai tükrözik az alapelvi rendelkezéseket. Amennyiben olyan döntés születik, hogy az alapelvek önálló fejezetbe foglalására szükség van, úgy az új törvényben az alapelveket abból a szempontból kell megfogalmazni, hogy a közigazgatási bíráskodás az igazságszolgáltatás része. Ezért az igazságszolgáltatás egészét is érintő elvek és jogok meghatározására

tekintettel lehet a közigazgatási bíráskodás speciális elveit meghatározni.

Az alább felsorolt katalógus nem azt jelenti, hogy valamennyi alapelvet fel szeretnénk külön is venni a szabályozásba. A magunk részéről is logikusabbnak tartjuk, hogy a készülő törvény csak a közigazgatási perre jellemző elveket sorolja fel. A Bszi.-ben foglalt igazságszolgáltatási alapelvek megismétlése is felesleges, akárcsak azon általános perjogi elveké, amelyek a polgári perjoggal közös alapelvei a közigazgatási perjognak.

2.1. Az alábbiakban tehát azokat az elveket emeljük ki, amelyek a közigazgatási bíráskodás sajátosságaihoz kapcsolódnak:

Hatékony (és teljes) jogvédelem elve

A közigazgatási bíráskodás továbbfejlesztése során talán az egyik legfőbb elérendő eredmény, hogy az ún. „hézagmentesség” elve hazánkban is érvényesüljön. A bíróság által minden közigazgatási aktus felülvizsgálható kell, hogy legyen a bírsági felülvizsgálatnak pedig hatékonynak kell lennie.

Ehhez kapcsolódva lehet rögzíteni, hogy a bírósági felülvizsgálatnak nyitva kell állni mindazok előtt akinek jogait vagy érdekeit a közigazgatási döntés közvetlenül érinti. Ezen túlmenően az ún. közérdekű keresetek lehetővé tételére pertípusonként átgondolásra szorul.

Fegyveregyenlőség elve (a felek egyenjogúsága)

A tisztességes eljárás egyik garanciája a fegyverek

egyenlősége elvének érvényesülése. Az egyébként a büntetőjogból kinőtt elv fontos közigazgatási perekben is, ahol az egyik fél az állam, azaz eleve egy aszimmetrikus viszonyról van szó. A közigazgatási per alapját képező jogviszonyban a két fél nem érintkezik azonos szinten, a közigazgatási jogviszonyokat az alá-fölérendeltség jellemzi. A hatóság a fél jogait, kötelezettségeit megállapíthatja, módosíthatja, megszüntetheti, végrehajthatja. Az anyagi jogi jogviszonyukban a fegyveregyenlőtlenség uralkodik. Így a perbeli fegyveregyenlőség nem jön létre magától. Ezért a közigazgatási perjogban egyes külön védintézkedésrekre van szükség, ezek közül a leglényegesebb a hivatalbóliség elvének a rendelkezési elv mellé rendelése.

Officialitás elve a bizonyítási eljárásban

Ez az elv közigazgatási perekben szorosan kapcsolódik a fegyveregyenlőség elvéhez. Kapcsolódik továbbá a rendelkezési elvhez is, azaz a perekben az aszimmetrikus viszonyhoz igazodva lehet meghatározni a hivatalbóliség és a rendelkezési elv egyensúlyát. A közigazgatási perben a kereseti kérelemhez kötöttség abban a mértékben valósulhat meg, amennyiben ez még összeegyeztethető a jogállamisággal. Közigazgatási perben a bíróságnak a közigazgatás joghoz kötöttségét érvényesíteni kell. Jelenleg a közigazgatási bíráskodás során kettévált bíráskodási mérce él: az Európai Unió jogát a bírónak adott esetben hivatalból is figyelembe kell venni, míg a magyar jogszabályba ütközést a bíróság csak akkor vizsgál, ha a felperes annak megsértését állítja³ - a semmisségi okok körén kívül. E kettősség megszüntetése mindenképpen indokolt.

Az objektív jogon alapuló közérdekvédelem csak kiegészítő elv lehet, nem szabad felülkerekednie a fél szubjektív jogain. Így az officialitás elve érvényesülésnek abban a tekintetben korlátot kell állítani, hogy ne születhessenek ún. „meglepetés-ítéletek”. Közigazgatási perben előfordulhat, hogy az objektív és a szubjektív jogvédelem egymással szembe kerül (a közigazgatási határozat jogszabálysértő ugyan, de a felperes szubjektív jogait nem érinti, vagy jogosan korlátozza). E kérdésben a szabályozásnak a jogkövetkezmények levonása tekintetében kell az ellentmondást feloldania.

Az ügyben keletkező iratok érthető és tömör megfogalmazásának elve

Közigazgatási perekben - akár az ésszerű határidőn belüli befejezés követelményének érvényesítése érdekében - mindenképpen szükségesnek tartjuk ezen elv rögzítését. Az elv mind a közigazgatási ügyekben eljáró szervek, mind pedig a felek által beadott iratok tekintetében érvényesítendő. A közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának kezdeményezésére, a fellebbezésre és a felülvizsgálati kérelem megfogalmazására is irányadóan megfontolandó egy olyan kötelezés, hogy a(z ügyvéd által) beadott irat (kérelem) tartalmazzon egy rövid összefoglalót (is) annak lényegéről.

Társasbíráskodás elve

Az Alaptörvény 27. cikk (1) bekezdése értelmében a bíróság - ha törvény másképpen nem rendelkezik - tanácsban ítélezik. A tanács tagjai vagy hivatásos bírák, vagy a hivatásos bíró mellett ülnökökből áll. Egyesbíróként és a tanács elnökeként csak bíró járhat el. A tanács tagjai az ügy elbírálásában egyenlő jogokkal rendelkeznek. Az

Alaptörvény e rendelkezése értelmében főszabály a tanácsban (általában háromtagú tanácsban) történő ítélezés, s ehhez képest tekinthető kivételesnek - de egyáltalán nem tiltott - az egyesbírói eljárás.

A közigazgatási bíráskodás továbbfejlesztése során - a jogorvoslati fórumrendszer alakuláshoz igazodóan - az ülnökrendszerre különös hangsúly helyeződhet. A közigazgatási jog igen szerteágazó és hatalmas anyaga miatt a társasbíráskodás a szakmaiság egyik fontos biztosítója kell hogy legyen. Egyes szakterületeken (pl. adóügyek, építési ügyek stb.) emellett megfelelő szakmai tudással rendelkező „laikus elemek” bevonása az ítélezésbe külön is megfontolandó. Javasolható tehát, hogy első fokon is tanácsok járjanak el. A vonatkozó kimutatások szerint kevesebb a jogorvoslati kérelem a tanácsban meghozott döntések ellen.

2.2. További alapelvek, amelyek érvényesülése szükséges a közigazgatási perben is:

Tisztességes eljáráshoz való jog

A bírói eljárás tisztességességét (függetlenségét, pártatlanságát) előíró Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésben foglalt szabály. Az Alaptörvény e rendelkezése valamennyi peres eljárásra vonatkozik, így értelemszerűen a közigazgatási bíróság eljárásaira is.

A tárgyalás elve (szóbeliség, közvetlenség, nyilvánosság)

Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés a tárgyalás nyilvánosságának elvét is rögzíti. A jogállamban alapvető garanciális szabályáról van szó. A nyilvánosság útján

lehetővé válik a bíróságok ítélező tevékenységének ellenőrzése, a nyilvánosság teremti meg a bírósági eljárás transzparenciáját. A nyilvánosság elve mellett természetesen lehetőség van zárt tárgyalás tartására is erkölcsi okokból, a fél személyiségi jogainak védelme érdekében, illetve a különböző titkok (minősített adat, üzleti titok, banktitok stb.) megőrzése érdekében.

A tárgyalás elve nem zárja ki a közigazgatási bíróság előtti ügy tárgyaláson kívüli elintézésének lehetőségét. A tárgyaláson kívüli elintézés az ügyek ésszerű határidőn belüli befejezésének érdekében válhat szükségessé, ugyanakkor lehetőséget kell biztosítani arra, hogy ha a fél kéri, a bíróság tárgyalást tartson.

Anyanyelv használata

A bírósági eljárás nyelve a magyar, de a bíróság előtti eljárásban mindenki használhatja anyanyelvét. Az anyanyelv használata az eljárás egészére vonatkozik, mind tárgyaláson a szóbeli, mind pedig a beadványokban történő írásbeli kommunikációra. A bíróságnak hivatalból kötelessége, hogy tolmácsról gondoskodik a magyar nyelvet nem beszélő személy részére, illetve a magyar nyelven benyújtott iratokat részére lefordíttassa.

Jogorvoslathoz való jog

Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése a bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen írja elő a jogorvoslathoz való jog biztosítását jogsérelem és jogos érdeksérelem esetén. A magyar alkotmánybíróság részletesen kidolgozta a jogorvoslathoz való jog alkotmányos szempontjait, így - többek között - követelmény, hogy a

jogorvoslat hatékony legyen, illetve a jog az adott szervezeten belül a magasabb fórumhoz fordulás vagy a más szervhez (praktikusan bírósághoz) fordulás jogát foglalja magában.

Magát a jogorvoslathoz való jogot nem sérti, ha az egyfokú közigazgatási eljárást követően a döntés (egyfokú) bírósági felülvizsgálatának van helye. Ugyanakkor ha a bíróság a döntést megváltoztathatja, úgy a bírósági döntés elleni fellebbezés lehetősége több mint indokolt. Közigazgatási perekben a jogorvoslati rendnek az egyes eljárások specialitásait is figyelembe kell venni. Így az egyes pertípusokban az eltérés szükségképpen⁵

Az ügyek ésszerű határidőn belül való befejezésének elve

Az ésszerű határidőn belül való befejezés követelményét az Alaptörvény mind a hatósági eljárása (XXIV. cikk (1) bekezdés), mind a bírósági eljárásra (XXVIII. cikk (1) bekezdés) előírja. Az elv része a tisztességes eljáráshoz való jognak.

Közigazgatási ügyekben nem is ritkán előforduló helyzet, hogy a hatóság az ügyintézési határidőt túllépi, de az így meghozott elmarasztaló határozat az ügyfél terhére ró olyan körülményt is, hogy a számára előírt határidőig nem teljesített, azt túllépte (nem adta be a bevallást, a kérelmet stb.). Ezekben az ügyekben a törvényes helyzet csak úgy tartható fenn, ha az ügyfél jogsértése megállapításának fenntartása mellett, a hatóság a határidő-túllépésből eredő kár miatt kártérítési felelősséggel tartozik.

Aktanyilvánosság elve

Az aktanyilvánosság elve az eljárásban részt vevő személy és képviselőjének irat-betekintési jogát és az iratokról történő másolatkészítés lehetőségét jelenti. Az aktanyilvánosság általában nem vonatkozik az ún. munkadokumentumokra, a belső használatra szánt munkaanyagokba, tervezetekbe, vázlatokba, javaslatokba, a szervezeten belül váltott levelekbe való betekintésre.

2.sz. melléklet

A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság kizárólagos illetékességébe tartozó ügytípusok

/A kizárólagos illetékességet megalapozó jogszabályok/

1 országos illetékességű közigazgatási szervek által hozott határozatok felülvizsgálata (Pp. általános szabálya) Pp. 326. § (7) bek. (kivételek: 326. § (12)-(13) bek.)

2 Magyarország területére történő beutazásra és ott való tartózkodásra vonatkozó ügyekben hozott közigazgatási határozatok felülvizsgálata, ha az eljárás hatóság székhelye alapján az illetékesség nem állapítható meg Pp. 326. § (6) bek.

3 a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Médiatanácsa pályázati nyilvántartásba vételt megtagadó lineáris médiaszolgáltatási pályázati eljárásban hozott végzése a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. Törvény (Mttv.) 58. § (2) bek.

4 a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Médiatanácsa pályázati nyilvántartásba vételt megtagadó lineáris médiaszolgáltatási pályázati eljárásban hozott határozata Mttv. 62. § (5) bek.

5 a JBE eljárások során a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Médiatanácsa által hozott döntés Mttv. 70. §

(9a) bek.

6 a Média és Hírközlési Biztos kezdeményezésére a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Hivatala által hozott adatszolgáltatásra kötelező döntés felülvizsgálata Mttv. 142. § (2) bek.

7 elektronikus hírközlési szolgáltató adatszolgáltatásra kötelező végzés Mttv. 142. § (3) bek.

8 a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Médiatanácsa, illetve a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Hivatala által a zárt adatkezelés feloldását elrendelő végzés felülvizsgálata Mttv. 153. § (8) bek.

9 a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Médiatanácsa, illetve a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Hivatala által adatszolgáltatásra, bizonyítási eszközök átadására kötelező végzés felülvizsgálata Mttv. 155. § (4) bek.

10 a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Médiatanácsa, illetve a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Hivatala által mentesség ellenére hozott kötelező végzés elleni jogorvoslat Mttv. 155. § (7) bek.

11 a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Médiatanácsának elsőfokú hatósági hatáskörben hozott határozata Mttv. 164. § (2) bek.

12 a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Médiatanácsának másodfokú határozata Mttv. 165. § (6) bek.

13 a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Médiatanácsának ideiglenes intézkedést alkalmazó döntése Mttv. 173. § (9) bek.

14 a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Médiatanácsának az Mttv. 189. § (1)-(4) bek. szerinti határozata Mttv. 189. § (8) bek.

15 nemzeti minősítésű szemlélyes adatra vonatkozó

megismerési engedélyt megtagadó határozatok a minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény (Mavtv.) 11. § (3) bek.

16 a Nemzeti Biztonsági Felügyelet döntése Mavtv.
21. § (1) bek.

17 a Magyar Nemzeti Bank döntései a Magyar Nemzeti bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény (MNBtv.) 55. § (1) bek.

18 a Magyar Nemzeti Banknak az eljárás lefolytatására kötelezése MNBtv. 55. § (2) bek.

19 a hontalanság megállapítására irányuló eljárás során hozott határozat a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény 80. § (3) bek.

20 a törvényességi ellenőrzés keretében a miniszternek a jogszabálysértő működés, döntés orvoslására, a szükséges intézkedés meghozatalára történő felhívás eredménytelensége esetére kezdeményezett eljárás a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (Nftv.) 71/A. § (7) bek.

21 a hallgatói önkormányzat meghatározott jogainak megsértése miatt indított per Nftv. 60. § (6) bek.

22 a rangsoroláshoz és besoroláshoz kapcsolódó felvételi eljárást illetően a felügyeleti szerv döntése ellen kezdeményezett eljárás Nftv. 41/H. § (5) bek.

23 a szenátus döntése alapján a rektor által a fenntartói intézkedéssel szemben kezdeményezett bírósági eljárás Nftv. 75. § (1) bek.

24 a Közbeszerzési Döntőbizottság érdemi határozata Pp. általános szabály (központi közbeszerzések) és a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény (Kbt.) 157. §

25 a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárás során hozott

döntése Pp. általános szabály (központi közbeszerzések) Kbt. 156. § (3) bek.

26 a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatának felülvizsgálata és a szerződés közbeszerzési jogsértés miatti érvénytelenségének a megállapítása iránti egységes per Pp. általános szabály (központi közbeszerzések) Kbt. 161. § (1) bek.

27 a szerződés közbeszerzési jogsértés miatti érvénytelenségének megállapítása iránti polgári per Pp. általános szabály (központi közbeszerzések) Kbt. 164. § 61) bek.

28 a Közbeszerzések Tanácsának a hivatalos közbeszerzési tanácsadók névjegyzékével kapcsolatos határozata Pp. általános szabálya és a Kbt. 172. § (10) bek.

29 a Közbeszerzések Tanácsának a minősített ajánlattevők névjegyzékével kapcsolatos határozata Pp. általános szabálya és a Kbt. 172. § (10) bek.

30 a Gazdasági Versenyhivatal versenytanácsának végzése Pp. általános szabálya és a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (Tpvt.) 82. § (4a) bek.

31 a Gazdasági Versenyhivatal versenytanácsának határozata Pp. általános szabálya és Tpvt. 83. § (1) bek.

32 versenyfelügyeleti eljárásban helyszíni kutatás engedélyezése Tpvt. 65/A. § (3) bek.

33 irat védekezés céljából minősítésével összefüggő eljárás Tpvt. 65/C. § (10) bek.

34 piacelemzés, ágazati vizsgálat vonatkozásában kezdeményezhető eljárások Tpvt. 43/D. §

35 vizsgálónak a versenyfelügyeleti eljárás indokolatlansága tárgyában hozott döntése Tpvt. 43/H. § (10) bek.

36 kiemelt adó- és vám ügyek Pp. általános szabálya és a Nemzeti Adó- és Vámhivatal szervezetéről és egyes szervek kijelöléséről szóló 273/2010. (XII.9.) Korm. rendelet

37 a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság zárt adatkezelés feloldását elrendelő döntése az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény (Eht.) 33. § (7) bek.

38 a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság adatszolgáltatásra, bizonyítási eszközök átadására kötelező döntése Eht. 35. § (3) bek.

39 a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság lefoglalásról, zár alá vételről szóló döntése Eht. 36. §

40 a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság ideiglenes intézkedés tárgyában hozott döntése Eht. 37. § (3) bek.

41 a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság főigazgatójának a Hivatal hatósági intézkedése elleni panaszt elutasító döntése Eht. 37/C. § (3) bek.

42 a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság által a hatósági szerződés teljesítésének hatósági ellenőrzése keretében végrehajtást elrendelő döntése Eht. 42. § (2) bek.

43 a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Elnöke által a Hivatal elsőfokú határozata elleni fellebbezés során másodfokon hozott határozata Eht. 44. § (5) be44 a

Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, mint polgári frekvenciagazdálkodó hatóság, a nem polgári célú frekvenciagazdálkodó, önálló hatáskörrel rendelkező szervezeti egységének a határozata Eht. 44. § (6) bek.

45 a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Elnöke elsőfokú határozata Eht. 46. § (2) bek.

46 a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Hivatala adatszolgáltatásra kötelező döntése Eht. 47. § (6) bek.

47 a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Elnöke adatszolgáltatásra kötelező döntése Eht. 47. § (7) bek.

48 a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság eljáró tanácsának ideiglenes intézkedést alkalmazó döntése Eht. 59. § (9) bek.

49 határozat az adatszolgáltatásáról az összehasonlíthatóság érdekében Eht. 144/A. § (1); (2) bek.

50 a Magyar Energia Hivatalnak a villamosenergia-piaci verseny elősegítése érdekében hozott határozata Pp. általános szabálya és a villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény (Vet.) 113. § (3) bek.

51 a Magyar Energia Hivatalnak villamosenergia ügyben hozott érdemi határozata Vet. 168. § (10) bek.

52 a Magyar Energia Hivatal gázenergia ügyben hozott határozata Pp. általános szabálya és a földgázellátásról szóló 2008. évi XL. törvény 129. § (3) bek.

53 szerencsejáték szervezéssel összefüggő határozat Pp. általános szabálya és a Nemzeti Adó- és Vámhivatal szervezetéről és egyes szervek kijelöléséről szóló 273/2010. (XII.9.) Korm. rendelet

54 Egészségügyi Engedélyezési és Közigazgatási Hivatal döntései Pp. általános szabálya és az Egészségügyi és Közigazgatási Engedélyezési Hivatalról szóló 295/2004. (X.28.) Korm. r. 1. § (1) bek.

55 a honvédelemért felelős miniszter katonai építésügyi hatósági jogkörben okozott döntése Pp. általános szabálya és a sajátos építményfajták körébe tartozó honvédelmi és katonai célú építményekre vonatkozó építésügyi hatósági engedélyezési eljárásokról szabályairól szóló 40/2002. (III.21.) Korm.r. 3. § (1) bek.

56 a honvédelemért felelős miniszter veszélyes katonai

objektum felügyeleti hatósági jogkörben hozott döntése

Pp. általános szabálya és a veszélyes katonai objektumokkal kapcsolatos hatósági eljárás rendjéről szóló 95/2006.(IV.18.) Korm.r. 4. § (1) bek.

57 a Nemzeti Kereskedelmi és Engedélyezési Hivatal külkereskedelmi államigazgatási és hadiipari gyártás- és szolgáltatásfelügyeleti hatósági jogkörben hozott döntése

Pp. általános szabálya és a Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatalról és a területi mérésügyi és műszaki biztonsági hatóságokról szóló 320/2010.(XII.27.) Korm.r. 6. § (4)-(5) bek.

58 a Nemzeti Kereskedelmi és Engedélyezési Hivatal kereskedelmi hatósági jogkörben hozott döntése Pp.

általános szabálya és a Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatalról és a területi mérésügyi és műszaki biztonsági hatóságokról szóló 320/2010.(XII.27.) Korm.r. 7. § (2) bek.

59 a Nemzeti Kereskedelmi és Engedélyezési Hivatal piacfelügyeleti hatósági jogkörben hozott döntése Pp.

általános szabálya és a Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatalról és a területi mérésügyi és műszaki biztonsági hatóságokról szóló 320/2010.(XII.27.) Korm.r. 8. § (2) bek.

60 a Nemzeti Kereskedelmi és Engedélyezési Hivatal közraktározásfelügyeleti hatósági jogkörben hozott döntése

Pp. általános szabálya és a Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatalról és a területi mérésügyi és műszaki biztonsági hatóságokról szóló 320/2010.(XII.27.) Korm.r. 9. § (2) bek.

61 a Nemzeti Kereskedelmi és Engedélyezési Hivatal nemesfémvizsgáló és hitelesítő hatósági jogkörben hozott döntése Pp. általános szabálya és a Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatalról és a területi mérésügyi és

műszaki biztonsági hatóságokról szóló 320/2010.(XII.27.) Korm.r. 10. § (2)

62 a Nemzeti Kereskedelmi és Engedélyezési Hivatal mérésügyi hatósági jogkörben hozott döntése Pp. általános szabálya és a Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatalról és a területi mérésügyi és műszaki biztonsági hatóságokról szóló 320/2010.(XII.27.) Korm.r. 11. § (2)

63 a Nemzeti Kereskedelmi és Engedélyezési Hivatal műszaki biztonsági hatósági jogkörben hozott döntése Pp. általános szabálya és a Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatalról és a területi mérésügyi és műszaki biztonsági hatóságokról szóló 320/2010.(XII.27.) Korm.r. 12. § (3)

64 a Nemzeti Kereskedelmi és Engedélyezési Hivatalnak az egyes festékek, lakkok és járművek javító fényezésére szolgáló termékek szerves oldószer tartalmának szabályozásáról szóló Korm. rendeletben az illékony szerves oldószert tartalmazó termékeket forgalmazó kötelezettek engedélyezési eljárásban hozott döntése Pp. általános szabálya és a Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatalról és a területi mérésügyi és műszaki biztonsági hatóságokról szóló 320/2010.(XII.27.) Korm.r. 16. § (2) bek.

65 a Nemzeti Közlekedési Hatóság hatósági döntése Pp. általános szabálya és a Nemzeti Közlekedési Hatóságról szóló 263/2006.(XII.20.) Korm.r. 2. §

66 a Magyar Bányászati és Földtani Hivatal bányafelügyeleti és állami földtani feladatokat ellátó szervként hatósági ügyekben hozott döntése Pp. általános szabálya és a Magyar Bányászati és Földtani Hivatalról szóló 267/2006.(XII.20.) Korm.r. 3. § (6) bek.

67 az Országos Atomenergia Hivatal hatósági jogkörben hozott döntése Pp. általános szabálya; az atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. törvény 8. § (1) bek.

és a 112/2011.(VII.4.) Korm.r.

68 az igazságügyért felelős miniszter a közvetítői tevékenységre vonatkozó felügyeleti tevékenysége körében hozott bizonyos döntései Pp. általános szabálya és a közvetítői tevékenységről szóló 2002. évi LV. tv. 22. §

69 az igazságügyi szakértői névjegyzéket vezető hatóság és a miniszter névjegyzékkel kapcsolatos határozata Pp. általános szabálya és az igazságügyi szakértői tevékenységről szóló 2005. évi XLVII. tv. 10. §

70 a kárpótlási hatóság elsőfokú határozatának felülvizsgálata iránti per, ha a kárpótlásra jogosultnak nincs belföldi lakóhelye az életüktől és szabadságuktól politikai okból jogtalanul megfosztottak személyi kárpótlásáról szóló 1992. évi XXXII. tv. 14. § d) pont

71 az állampolgársági ügyekért felelős miniszter állampolgárság megszerzésére irányuló nyilatkozat elfogadása feltételeinek hiányát megállapító határozata a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. tv. 5/A. § (3) bek.

72 az állampolgársági ügyekért felelős miniszter állampolgárságról való lemondás elfogadása feltételeinek hiányát megállapító határozata a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. tv. 8. § (3) bek.

73 az állampolgársági ügyekért felelős miniszter állampolgárság visszavonására okot adó tény megállapító határozata a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. tv. 9. § (2) bek.

74 az állampolgársági ügyekért felelős miniszter állampolgársági bizonyítvány, illetve annak kiadása iránti kérelmet elutasító határozata a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. tv. 11. § (4) bek.

75 a szabadalmi ügyvivő ellen hozott fegyelmi tanácsi

határozat a szabadalmi ügyvivőktől szóló 1995. évi XXXII. tv. 24/G. § (19) bek.

76 a nemzetbiztonsági szolgálatokért felelős miniszternek a nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagja által foganatosított bizonyos intézkedések elleni panaszt elbíráló határozata a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. tv. 37. § (6) bek.

77 az ügyvéd elleni fegyelmi eljárásban a másodfokú fegyelmi tanács határozata az ügyvédekről szóló 1998. évi XI. tv. 60. § (5) bek.

78 a miniszternek a községgé nyilvánítás törvényi feltételének a hiánya, illetve a jogszabályban előírt eljárási szabály megsértése miatt a kezdeményezés előterjesztését megtagadó határozata Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. tv. 98. § (5) bek.

79 árva mű felhasználásával kapcsolatos döntések a szerzői jogról szóló 1999. évi LXXVI. tv. 41/B-41/E. §-ai

80 a rendészetért felelős miniszter nyugellátásra való jogosultságot és annak összegét megállapító döntése a büntetőeljárásban részt vevők, az igazságszolgáltatást segítő Védelmi Programjáról szóló 2001. évi LXXXV. tv. 12. § (2) bek.

81 a gyorsforgalmi út építése során az előzetes vizsgálati és környezeti hatásvizsgálati eljárásokban hozott határozat Pp. általános szabálya és a Magyar Köztársaság gyorsforgalmi közúthálózatának közérdekűségéről és fejlesztéséről szóló 2003. évi CXXVIII. tv. 9. § (1) bek.

82 a növénytermesztési hatóság közigazgatási eljárásban országos illetékességgel hozott döntése Pp. általános szabálya és a növényfajták állami elismeréséről, valamint a szaporítóanyagok előállításáról és forgalomba

hozataláról szóló 2003. évi LII. tv. 23. § (4) bek.

83 a halgazdálkodási hatósági eljárás során országos illetékességgel hozott döntés a halgazdálkodásról és a hal védelméről szóló 2013. évi CII. tv. és a Nemzeti Élelmiszerlánc- biztonsági Hivatalról szóló 22/2012. (II.29.) Korm.r. 16. § (1) bek.

84 a tenyésztési hatóság közigazgatási eljárás során országos illetékességgel hozott döntése Pp. általános szabálya és az állattenyésztésről szóló 1993. évi CXIV. tv. 18. § (8) bek.

85 bizonyos tűzvédelmi hatósági eljárások Pp. általános szabálya és a tűzvédelmi hatósági feladatokat ellátó szervezetekről, a tűzvédelmi bírságról és a tűzvédelemmel foglalkozók kötelező élet- és balesetbiztosításáról szóló 259/2011. (XII.7.) Korm.r.

86 bizonyos munkavédelmi hatósági határozatok Pp. általános szabálya és a munkavédelmi hatósági feladatokat ellátó egyes szervek kijelöléséről szóló 373/2011. (XII.31.) Korm.r.

87 a Repülőtéri Rendőr Igazgatóság által a Budapest Liszt Ferenc Nemzetközi Repülőtéren ellátott közigazgatási, valamint a közúti közlekedési bírság kiszabásával kapcsolatos hatósági feladatok és bizonyos idegenrendészeti és menedékjogi feladatok körében hozott határozatok a Rendőrség szerveiről és a Rendőrség szerveinek feladat- és hatásköréről szóló 329/2007. (XII.13.) Korm.r. 10. §

88 az Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség által védett állatfajok egyedének tartására, hasznosítására, bemutatására vonatkozó döntés a védett állatfajok védelmére, tartására, hasznosítására és bemutatására vonatkozó részletes szabályokról szóló 348/2006. (XII.23.) Korm.r. 17. § (2)-

(3) bek.

89 az Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség által környezetvédelmi hatósági ügyekben első fokon hozott döntés a környezetvédelmi, természetvédelmi, vízvédelmi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 481/2013. (XII.17.) Korm.r. 43. § (2)-(3) bek.

90 az Oktatási Hivatal döntései Pp. általános szabálya és az Oktatási Hivatalról szóló 121/2013. (IV.26.) Korm.r. 1/A. §

91 közigazgatási hatóságok hatósági összeütközése Ket. 23. § (3) bek. b) pont

92 megismerési engedély megtagadása a minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. tv. 11. § (3) bek.

93 90 napot meg nem haladó tervezett tartózkodásra jogosító vízum iránti kérelemre fellebbezést elutasító döntés a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. tv. 20. § (1d); (1e) bek.

94 a magyar külképviseleti hatóság okirat elkészítésénél és tanúsítvány kiállításánál való közreműködés megtagadása, illetve a kijavítás tárgyában hozott végzés és az állami főépítész térségi terület- felhasználási engedélykérelemről hozott határozata * Pp. általános szabálya, valamint a közjegyzőkről szóló 1991. évi XLI. tv. 157. § és a területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. tv. 23/D. § (4) bek. változatlanul - feltehető szerkesztési hiba folytán - a törvényszéket nevesíti eljáró bíróságként

3. számú melléklet

A közigazgatás és munkaügyi bíróság hatáskörét szabályozó külön jogszabályok

2014. évi XXXVII. törvény a pénzügyi közvetítőrendszer egyes szereplőinek biztonságát erősítő intézményrendszer továbbfejlesztéséről
2013. évi CCXXX. törvény Magyarország 2014. évi központi költségvetéséről
2013. évi CCXII. törvény a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról
2013. évi CXXXIX. törvény a Magyar Nemzeti Bankról
2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról
2012. évi CCXI. törvény egyes igazságügyi tárgyú törvények módosításáról
2011. évi CCIV. törvény a nemzeti felsőoktatásról
2011. évi CXCIX. törvény a közzszolgálati tisztviselőkről
2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról
2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól
2011. évi CLXXIX. törvény a nemzetiségek jogairól
2011. évi CLXII. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról
2011. évi CLXI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról
2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról
2011. évi CVIII. törvény a közbeszerzésekről
2010. évi CLXXXV. törvény a mediaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról
2010. évi CLXXXIV. törvény a bíróságok elnevezéséről, székhelyéről és illetékességi területének meghatározásáról
2009. évi CLV. törvény a minősített adat védelméről
2009. évi LXXIV. törvény az ágazati párbeszéd

bizottságokról és a középszintű szociális párbeszéd egyes kérdéseiről

2007. évi CXXX. törvény az Európai Szabadalmi Egyezmény 2000-ben felülvizsgált szövegének kihirdetéséről

2007. évi CXXIII. törvény a kisajátításról

2007. évi LXXIV. törvény a műsorterjesztés és a digitális átállítás szabályairól

2007. évi II. törvény a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról

2007. évi I. törvény a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról

2006. évi LXIX. törvény az európai szövetkezetéről

2005. évi CXXVIII. törvény az Európai Nukleáris Kutatási Szervezet kiváltságairól és mentességeiről szóló Jegyzőkönyv kihirdetéséről

2005. évi XVII. törvény a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításáról és az egyes közigazgatási nemperes eljárásokban alkalmazandó szabályokról

2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól

2004. évi XLV. törvény az európai részvénytársaságról

2003. évi CXXV. törvény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról

2003. évi C. törvény az elektronikus hírközlésről

2003. évi XCII. törvény az adózás rendjéről

2003. évi XXI. törvény az európai üzemi tanács létrehozásáról, illetve a munkavállalók tájékoztatását és a velük való konzultációt szolgáló eljárás kialakításáról

2001. évi LXXXV. törvény a büntetőeljárásban részt vevők, az igazságszolgáltatást segítő Védelmi Programjáról

1999. évi LXXVI. törvény a szerzői jogról
1998. évi XI. törvény az ügyvédekről
1997. évi LXXXIII. törvény a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól
1996. évi CXXVI. törvény a személyi jövedelemadó meghatározott részének az adózó rendelkezése szerinti felhasználásáról
1996. évi LXXV. törvény a munkaügyi ellenőrzésről
1996. évi LVII. törvény a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról
1995. évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról
1995. évi CXIV. törvény az igazságügyi szakértői kamaráról
1995. évi XXXII. törvény a szabadalmi ügyvivőkről
1994. évi LXVI. törvény a Bérgarancia Alapról
1992. évi XXXIII. törvény a közalkalmazottak jogállásáról
1992. évi XXXII. törvény az életüktől és szabadságuktól politikai okból jogtalanul megfosztottak kárpótlásáról
1991. évi XXXII. törvény a volt egyházi ingatlanok tulajdoni helyzetének rendezéséről
1990. évi XCIII. törvény az illetékekről
1989. évi VII. törvény a sztrájkokról
1952. évi III. törvény a polgári perrendtartásról
1972. évi 26. törvényerejű rendelet a polgári perrendtartás módosításáról
- 499/2013. (XII. 29.) Korm. rendelet a Civil Alap - 2014 pályázati program keretében nyújtott támogatások sajátos szabályairól
- 16/2010. (II. 5.) Korm. rendelet a területfejlesztéssel és a területrendezéssel összefüggésben megőrzendő dokumentumok gyűjtéséről, megőrzéséről, nyilvántartásáról

és hasznosításáról

90/2009. (IV. 16.) Korm. rendelet a közhasznú vagy gazdasági társasági formában működő, valamint az egyházak, alapítványok által fenntartott aktív fekvőbeteg szakellátást biztosító egészségügyi szolgáltatók létszámcsökkentésének 2009. évi költségvetési támogatásáról

86/2008. (IV. 15.) Korm. rendelet a közhasznú vagy gazdasági társasági formában működő, valamint az egyházak, alapítványok által fenntartott aktív fekvőbeteg szakellátást biztosító egészségügyi szolgáltatók létszámcsökkentésének 2008. évi költségvetési támogatásáról

56/2008. (III. 26.) Korm. rendelet a bírósági ügyintézők által ellátható egyes feladatokról

64/2007. (IV. 3.) Korm. rendelet a száz százalékban állami, illetve helyi önkormányzati tulajdonú közhasznú vagy gazdasági társasági formában működő aktív fekvőbeteg szakellátást biztosító egészségügyi szolgáltatók 2007. évi létszámcsökkentésének költségvetési támogatásáról

19/1993. (I. 29.) Korm. rendelet az EUROCONTROL Egyezményhez - módosításaihoz és függelékeihez -, továbbá az Útvonalhasználati Díjakról szóló Sokoldalú Megállapodáshoz történt csatlakozás kihirdetéséről

5/2014. (I. 31.) BM rendelet a települési önkormányzatok helyi szervezési intézkedéseihez kapcsolódó támogatásról

11/2014. (XII. 13.) IM rendelet a fogvatartott személy esetében a büntetőeljárás lefolytatása során, továbbá a büntetőügyekben hozott határozatok végrehajtása során a bíróságokra és egyéb szervekre háruló feladatokról

1/2002. (I. 17.) IM rendelet a bírósági végrehajtási ügyvitelről és pénzkezelésről

5/2001. (III. 13.) IM rendelet a bíróságokon és az

Országos Igazságszolgáltatási Tanács Hivatalában foglalkoztatott egyes igazságügyi alkalmazottak munkakörének és képesítési feltételének meghatározásáról, ügyviteli vizsgájáról

15/1976. (XII. 7.) IM rendelet a polgári eljárási cselekményeknek hangfelvétellel való rögzítéséről

9/2014. (XII. 10.) MvM rendelet a fejezeti kezelésű előirányzatok kezeléséről és felhasználásáról

4. sz. melléklet

A hatáskör és illetékesség megosztásával kapcsolatos elemzések közigazgatási perekben

I.

Közigazgatási perekben három bírósági szinttel számolhatunk: közigazgatási (és munkaügyi) bíróságok járásbírósági (vagy törvényszéki) szinten, a közigazgatási felső bíróság és a Kúria.

Általános elsőfokú hatáskörrel közigazgatási perekben a közigazgatási bíróságok rendelkeznek majd a jövőben is, ám elsőfokú hatásköre lenne a közigazgatási felsőbíróságnak és a Kúriának is.

[Ez a megoldás mindenképpen atipikus, mert polgári és büntető ügyekben elsőfokú hatásköre a Kúriának tudtommal nincs, a kétszintű bemenet minden ügy elintézésére megfelelő. Kétségtelen azonban, hogy ezekben az ügyekben a jogorvoslatok által a magasabb szintű fórumoknak is komoly ügyforgalmuk (legalábbis a fővárosban) és feladatuk van, ezzel szemben közigazgatási ügyekben a rendes perorvoslat korlátozott, a normakontroll eljárás pedig egészen

speciális az egyéb jogvitákhoz képest. Az utóbbi időkben ugyanakkor a német és az osztrák jogban is többször felvetődött már a négyszintű bírósági rendszer szükségtelensége, és egy bemeneti szintre épülő struktúra kialakítása, és általában az egységesítési törekvések. Ez idáig ugyan ezek nem valósultak meg, hatásukat már itthon is érezni lehet. Az ítéletábrák megszüntetése ugyanakkor jelenleg semmiképp nem időszerű.]

Az elsőfokú hatáskör megosztásakor célszerű különböző rendező elvek figyelembe vétele annak érdekében, hogy közigazgatási perekben a gyors és hatékony bírósági eljárás a felek és a nemzetgazdaság érdekeit szolgálják. Ilyen rendező elvek a következők:

a hatásköri szabályok kialakításánál ügyelni kell arra, hogy azok kellően pontosak legyenek, értelmezésük körül minél kisebb vita alakulhasson ki, így az elsőfokú hatáskörrel rendelkező bíróság gyorsan, szinte automatikusan meghatározható legyen, ellenkező esetben - különösen a közigazgatási perekre tartozó jogviták egyidejű kiterjesztésével - az ügyek elintézése pusztán a hatásköri kérdések eldöntése miatt elhúzódhat, a keresetlevelek hosszasan bolyonghatnak a bírósági szervezeten belül érdemi ügyintézés nélkül;

nem lehet eltekinteni attól, hogy - szemben a polgári és a büntető ügyekkel - közigazgatási ügyekben nem négy-, hanem csupán háromszintű szervezettel lehet számolni, mely a bírói ítéletek elleni fellebbezés korlátozottsága miatt általában, aktus-felülvizsgálati ügyekben nem jelent problémát, egyéb esetekben azonban - a valóban fellebbviteli perorvoslatok biztosítása érdekében - igen, ezért a közigazgatási felső bírósághoz olyan

ügyeket indokolt telepíteni, ahol az ítélet (döntés) ellen fellebbezés biztosítására nincs szükség, így a felülvizsgálat továbbra is fellebbviteli perorvoslat maradhat;

a közigazgatási felső bíróság elsőfokú hatáskörébe emellett olyan ügyeket indokolt utalni, amelyek országos szinten ritkán fordulnak elő és különleges szakértelmet (specializációt, adott ügytípusban szerzett tapasztalatot) igényelnek; e tekintetben mérlegelni kell azt is, hogy valamely ügy hatékony elbírálása a közigazgatási felső bíróság elsőfokú hatáskörébe utalással, avagy a fővárosi közigazgatási bíróság kizárólagos illetékességével biztosítható-e jobban, a választás során az előző pontban említett fellebbezési jog szükségessége döntő szempont lehet;

a közigazgatási felső bíróság és a Kúria közötti hatáskör-megoszlás tekintetében azt szükséges számba venni, hogy mely ügyekben nincs lehetőség arra, hogy felülvizsgálat folytán a Kúria elé kerüljenek, ugyanakkor ezen ügytípusokban is szükség volna a kúriai iránymutatás a joggyakorlatot illetően.

[pl. nincs kényszerítő szüksége annak, hogy az NVB határozatai elleni jogorvoslat a Kúria elé kerüljön, az kerülhetne a közigazgatási felső bíróság elé is, ugyanakkor, ha minden választási ügy oda kerül, akkor a választási ügyek - közvetlen módon - teljesen kiesnek a Kúria hatóköréből, és csak közvetett módon (pl. jogegységi határozatok útján) tudna a Kúria ráhatni erre e területre; ugyanez igaz a normakontrollra, ahol felvetődhet a hatáskörmegosztás a két bíróság között, ha a miniszteri rendeletek törvényességének felülvizsgálatának alapjait is megteremtik]

A fentieket figyelembe véve a közigazgatási felső bíróság elsőfokú hatáskörébe indokolt utalni az alábbi ügyeket:

miniszterek és szabályozó hatóságok döntése elleni perek, ha a bírói ítélet ellen fellebbezés biztosítására nincs szükség;

egyes választási ügyek;

nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű perek, ha fellebbezést nem szükséges biztosítani;

(Meghatározott értékhatár feletti jogvitákat nem indokolt a felső bíróság elé.)

II.

A munkacsoportok abból indultak ki, hogy a jelenlegi szervezeti keretben kell gondolkodni, s a bírói gyakorlat ismeretében megállapítani a Pp. általános szabályaihoz képest a közigazgatási perek eltérő, speciális rendelkezéseit.

A téma feldolgozása során ismertté vált, hogy a kormányzat önálló közigazgatási perrendtartásban gondolkodik, illetve olyan információt is hallani, hogy a közigazgatási szervezet átalakítása azzal jár, hogy egyfokú lesz a közigazgatási hatósági eljárás.

Természetesen ezek a változások érinteni fogják az eddigi gyakorlatot és a változásra fel kell készülni. De ez csak akkor lehetséges, ha konkrét szabályok is ismertté válnak.

Az különösebb vizsgálat nélkül is elmondható, hogy

amennyiben megszűnik a fellebbezési lehetőség a közigazgatási eljárásban, ez lényegesen megnöveli a közigazgatási perek számát, hiszen a felülvizsgálat csak ezen a szinten biztosítható. Konkrét hatásvizsgálat nélkül azonban a következményeket felmérni nem lehet.

A hatásköri szabályozás szempontjából támogatandó az az elképzelés, hogy a Pp. 22. § (2) bekezdése alapján az egyszerű megítélésű ügyeknél a közigazgatási és munkaügyi bíróság hatáskörét fenn kell tartani. A jogszabályban tételesen fel kell sorolni, hogy melyek ezek a kisebb súlyú ügyek, ahol gyors, végleges és jogerős döntés kell (segély, támogatás, gyámhatósági határozat, kiskorút érintő ügy).

Minden más közigazgatási perben a törvényszéki közigazgatási bíróság hatáskörét kell biztosítani, kivéve azokat az ügyeket, amelyek a felállítandó közigazgatási felsőbb bíróság hatáskörébe tartoznak.

A törvényszéki hatáskörre tartozó pereknél meg kellene határozni azokat az ügyeket is, amelyekben a bíróságnak tanácsban kell eljárni. Így a fokozott szakmaiság biztosított lenne, s függetlenül attól, hogy csak egyfokú volt a közigazgatási eljárás, nem kell általános fellebbezési jogot biztosítani az elsőfokú ítélet ellen. A törvényszék hatáskörét ugyanakkor ki kellene szélesíteni és nemcsak a hatósági aktus felülvizsgálat tartozna ide.

A közigazgatási felsőbb bíróság hatáskörébe tartoznának első fokon meghatározott ügyek, de ugyanakkor fellebbezési bíróságként is működne (megszüntetve ezzel a törvényszéki fellebbviteli tanácsok jogkörét). Ehhez a bírósághoz

kerülhetne első fokon például energiaügy, médiaügy, menekültügy, pénzügyi felügyelet, versenyügy, hírközlési ügy, stb.).

A Kúriához csak elvi jelentőségű ügyek felülvizsgálati eljárása tartozhatna, s nem engedhető meg, hogy minden ügyben felülvizsgálati eljárás induljon és általános másod- vagy harmadfokú bíróságként működjön.

A felülvizsgálati kérelemmel kapcsolatban a jogerős ítéletet hozó bíróságnak kellene előszűrést végezni (határidő megtartása, meghatalmazás, stb.), s ezt meghaladóan a felülvizsgálati kérelem befogadásáról már a Kúriának kell döntenie.

Az illetékességi szabályokkal kapcsolatban helyes tendencia volt, hogy a központi bíróság tehermentesítése érdekében általános szabályként a helyi bíróságra kerültek közigazgatási ügyek (közlekedési bírság, mezőgazdasági támogatás, stb.). Ezt a tendenciát a jövőben is fent kell tartani. Ugyanakkor a speciális ismereteket igénylő ügyek szétosztása nem indokolt, eltérő jogalkalmazást eredményezett egy-egy kérdésben, mert helyi szinten kis számban évente egy-két eset fordult elő. Célszerű ezért bizonyos ügyekben a Fővárosi KMB kizárólagos illetékességét megtartani (menekültügy, versenyügy, közbeszerzés, stb.).

Megfontolandó az illetékességi szabályok körében a Pp. 326. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezés pontosítása, amikor a jogi személy belföldi székhelye alapítja meg a bíróság illetékességét.

Előfordult több perben, hogy a közigazgatási eljárást követően változott a székhely, ezért egyértelműen meg kell határozni, hogy az illetékesség a közigazgatási eljárás alatti székhelyhez kötődik (s nem a társasági szerződés módosításához vagy annak cégbírósági bejegyzéséhez).

5.sz. melléklet

Az ügyész feladatai közigazgatási perben

Az ügyészségről szóló 2011. CLXIII. törvény (a továbbiakban: Ütv.) IV. fejezete rendelkezik az ügyész büntetőjogon kívüli tevékenységéről, a közigazgatási eljárásjoghoz kapcsolódó, ezen belül a hatósági döntések törvényességi ellenőrzésére jogosító közérdekvédelmi feladatairól. Az Ütv., mint sarkalatos törvény az ügyész büntetőjogon kívüli tevékenységében koncepcionális változtatást hozott és a közérdekvédelmi feladatok súlyponti elemeként jelölte meg, hogy az ügyész e tevékenysége körében is az igazságszolgáltatás közreműködőjeként jár el.

2.1. Az ügyész a közérdekvédelmi hatásköreit a súlyos törvénytörés kiküszöbölése érdekében elsősorban bírósági peres és nemperes eljárások megindításával, valamint hatósági eljárások kezdeményezésével és jogorvoslat előterjesztésével gyakorolja. [Ütv. 26.§ (1)-(2)] Az ügyész eszköztára ma már a bíróság előtti törvényességi igényérvényesítést jelenti, mely az ügyész által megállapított törvénytörés esetén a közigazgatási hatóságok döntéseikhez kapcsolódó ügyekben - más ügytípusoktól eltérően - csak felhívás kiadását követően gyakorolható. [Ütv. 29. § (2)] Ha felhívás eredménytelen marad, akkor az ügyész fellép (pert indít) a bíróság

előtt.

További sarkalatos rendelkezése az Ütv.-nek, a legfőbb ügyész és a Kúria közötti kapcsolat meghatározása, mely szerint a legfőbb ügyésznek a Kúria előtti eljárásokban lehetősége van szakmai véleményt nyilvánítani. Az *amicus curiae* intézményről az Ütv. 11. §-ának (2) bekezdés j) pontja szerint a legfőbb ügyész a Kúria előtti eljárásban a bíróságok ítélezési gyakorlatának egységesítése érdekében jogkérdésben, a közérdeket képviselve, saját kezdeményezésére, vagy bármely fél kérelmére kifejtheti, a Kúria felhívására kifejti szakmai véleményét akkor is, ha az ügyész az eljárásban nem vesz részt. A legfőbb ügyész véleményét, amely a Kúriát nem köti, az eljárásban részt vevő felekkel közölni kell. A Pp. 274.§-ának 2012. január 1-től hatályos (6)-(8) bekezdéssel történt kiegészítése e jogintézménnyel összhangban teszi lehetővé a legfőbb ügyészi álláspont felülvizsgálati eljárásban való kikérését.

Az ügyész szerepe a létrehozandó közigazgatási perjogban a fenti hatáskörökhöz kapcsolódóan fenntartandó. Ebből következik, hogy a Pp. 327/A.§, a 332.§ (2) bekezdése és 337.§ tartalmi változtatások nélkül jelenhet meg az új közigazgatási perjogban. A fent írtakkal összefüggésben indokolt a Pp. 274.§-a (6)-(8) bekezdésének megjelenítése is. E rendelkezések az ügyész (legfőbb ügyész) sarkalatos törvényben meghatározott közérdekvédelmi feladatainak ellátását teszik lehetővé, ezért az egyszerű többséggel elfogadható új perjog csak így tud igazodni a sarkalatos törvény előírásaihoz.

2.2. Indokolt, hogy az ügyész féli minőségét az új perjog

a 2/2012. KMPJE határozatában foglaltaknak megfelelően jelenítse meg a közigazgatási perjog felekkel kapcsolatos szabályozása. A jogegységi határozat kimondja, hogy az ügyész a fél jogainak gyakorlására törvény által feljogosított absztrakt közjogi jogalany. A Kúria ezzel a döntéssel egységessé tette annak elismerését, hogy az ügyészt, mint közjogi jogalanyt az illetékes ügyészi szerv képviselje, amely illetékes szerv eljárási szakaszonként változhat. Ezzel akadálytalanná vált az ügyész törvény által előírt feladatainak ellátása, és elfogadottá vált, hogy a bíróságok szervezeti szintjéhez igazodó ügyészségek, a perindításra törvény által jogosított „ügyész” által indított pereket az eljárási fokozatoknak megfelelő ügyészi szervezet képviselje. A jogalkotás jellemzője, hogy nagymértékben támaszkodik (esetenként reflektál) a bíróságok által kialakított joggyakorlatra és a jogegységi döntésekre. Az új perjogi szabályozásnak a felekkel kapcsolatos rendelkezése törvényi szintre emelhetné a Kúria jogegységi döntését.

2.3. Az Alapörvény rendelkezéseire figyelemmel megalkotott Ütv., sarkalatos szabályai alapvető változást hoztak az ügyész büntetőjogon kívüli tevékenységének ellátásában. A korábbi felügyeleti típusú jogkör helyett az ügyész - jogállami keretekhez igazodva - a bíróság előtt érvényesítheti álláspontját. Az ügyész közérdekvédelmi tevékenysége a közigazgatási ügyekben frekventált, mert segítheti a jogszabályok érvényre jutását akkor is, ha a feleknek (különösen az ügyfélnek) a törvényes döntés nem érdeke. Az ügyész jelenlegi - az Ütv. 26. és 29.§-ában biztosított - jogköreit a közigazgatási perjogban is indokolt fenntartani, hiszen az elmúlt évek tapasztalatai alapján a törvényesség helyreállítása iránti igényét a

jogerős, bírósághoz benyújtott kereset hiányában felülvizsgálatra nem kerülő közigazgatási döntésekkel szemben jogszerűen, hatékonyan és alkotmányos keretek között tudta elérni, a hatóság által el nem fogadott ügyészi álláspont esetén pedig peresíteni.

Ahhoz, hogy az ügyész ne csak a Kúria előtt tudja az objektív jogvédelem elérése érdekében szakmai véleményét jogkérdésben kifejtetni - mely a jelenlegi szabályozásból adódóan a legfőbb ügyész sui generis státusán keresztül érvényesül - hanem mindez megvalósulhasson területi szinten is, indokolt az ún. véleményező jogkört a területi közigazgatási bíróságok mellett működő ügyészségekhez is telepíteni. (Ilyen ügyészi szerepre több Nyugat-Európai országban is találunk példát, így például Belgiumban, Hollandiában, Luxemburgban. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlata is elfogadja, hogy az ügyész atipikus peres szereplőként véleményével megjelenjen a bírósági fórum előtt és egyetért azzal is a bíróság, hogy az ügyész mindezt az igazságszolgáltatás közreműködőjeként tegye.)

Azokban a közigazgatási perekben, amelyekben a bíró úgy látja, hogy a teljes (objektív) jogszerűség helyreállítását az ügyfél kereseti kérelmének keretein belül nem tudja elérni - mert a feleknek az nem érdeke - indokolt az ügyész álláspontjának (ügyészi véleménynek) a kikérése. A per szempontjából a leghatékonyabb, ha az ügyész nem félként vesz részt a perben, hanem egy sajátos „véleményező” státusban. A bíró az ügyésztől további jogi érvelést kap, és ezzel megtörnek a keresethez kötöttség merev keretei, ugyanakkor feloldják a törvényesség érdekében döntést hozó bíró hivatalbóli eljárásának

egyoldalú látszatát, mely az igazát kereső fél szempontjából sérelmes eredményhez vezethet. Abban az esetben tehát, amikor a bíró a keresettől eltérés mellett dönt, indokoltnak tartom az ügyész véleményének kötelező kikérését.

Az ügyész jogkérdésben alkotott véleményének célja, hogy a közérdeket megjelenítő releváns jogi érvelést adjon, mellyel segíteni tudja a felülbírált jogkérdésben hozott objektív jogvédelmet érvényre juttató bírói döntéshozatalt. Az ügyész azonban nem a keresetről, vagy a perben becsatolt bármilyen beadványról fejti ki az álláspontját, mert azzal a bíróság hatáskörébe avatkozna, feladata a bíróság által meghatározott jogkérdés (rész- vagy alapkérdés) megválaszolása. A bíróság nincs kötve az ügyész álláspontjához, az ügyész véleményét csak annyiban használná fel, amennyiben azt a per eldöntésénél indokoltnak tartja. Az ügyész írásos véleménye azonban a perirat része lesz, a felek által megismerhető és ahhoz a felek által vélemény fűzhető.

Eljárási oldalról ez a jogintézmény az új közigazgatási perjogban csak kereseti kérelemtől való eltérés esetén lenne, de ebben az esetben kötelezően alkalmazható, ha az adott pernek az ügyész nem volt félként részese. A jogintézmény lényegéből fakadóan az ügyészi véleményt csak a bíróság kérhetné, a fél - mintegy ingyenes, ügyvédet helyettesítő „szolgáltatást” - nem vehetné igénybe. Az ügyészi vélemény előterjesztésére úgy kell határidőt szabni, hogy azt a felek a bírói döntés előtt megismerhessék, és arról véleményt formálhassanak. A perhatékonyság szempontjából indokoltnak tűnik a jogintézményt úgy szabályozni, hogy a per előzetes

vizsgálati szakaszában már lehetősége legyen a bírónak az ügyész véleményét kikérni, amennyiben már ekkor megállapítható, hogy az ügyben a törvényesség szempontjából hivatalbóli bírói döntés meghozatala válhat indokolttá.

6. sz. melléklet

A közigazgatási perrendtartás általános eljárási szabályaira vonatkozó részletes javaslatok.

1. Bíróságok, a bíróság összetétele

A Pp. bíróságok összetételére vonatkozó általános szabályai a közigazgatási perrendtartás általános szabályai közé átvehetők, az ettől eltérő, speciális rendelkezéseket a különleges eljárásoknál, az egyes ügytípusok sajátosságaira figyelemmel kell meghatározni.

Általános szabályként közigazgatási perben is javasolható ezért az a szabályozás, hogy az első fokon eljáró bíróság - meghatározott kivételekkel - egy hivatásos bíróból áll /egyesbíró/.

Aktusfelülvizsgálati perekben ugyanakkor az elsőfokú eljárásban is szükséges átgondolni a bíróság összetételének jelenlegi szabályait.

Az Alaptörvény a társasbíráskodást fő szabályi jelleggel szabályozza az elsőfokú eljárásra vonatkozóan is. A főszabály alóli kivételek meghatározása a kódex feladata. Ezekben az eljárásokban kerülni kell az eddigi egyesbíráskodást, és meg kell teremteni a társasbíráskodást: első fokon a két szakbíróval felálló hármas tanácsban, míg másodfokon három hivatásos bíróból álló - különös szakértelmet igénylő esetekben szakbírókkal öt tagúvá bővített - tanácsban kell eljárni.

Az új hatásköri szabályok miatt várhatóan valamilyen mértékű ügynövekedésre lehet számítani a közigazgatási bíróságokon, amely a bírák számának növekedésével járhat. E szempont, illetve a jogorvoslati lehetőségek korlátozottsága is indokoltá teszi a tanácsban való eljárás elsődlegességének helyreállítását. A társasbíráskodás elsődlegessége lehetővé tenné az aktív közigazgatásból történő rekrutációt és általában a pályakezdő bírák hatékony szakmai képzését. Természetesen indokolt az egyszerűbb ügyekben az egyesbíró eljárását lehetővé tenni, akárcsak egyes perelőkészítő vagy pervezető cselekményeknél (itt a titkár eljárásának lehetővé tétele is megfontolandó).

2. A bírósági titkár és bírósági ügyintéző a bírák kizárása

2.1. A bírósági ügyintézőre vonatkozó általános szabályok megtarthatók, illetve a közigazgatási perek nagy csoportjában egyes részfeladatokkal - a Kp. különös részében - e feladatok ki is bővíthetők.

A bírósági titkárra vonatkozó általános szabályok a közigazgatási perek általános egyfokú bírósági eljárására - a jogorvoslat rendszer ismeretének hiányában - a közigazgatási perekben nem alkalmazhatók. A bírósági titkár számára kizárólag perelőkészítő - esetleg valamely pervezető - részfeladat adható.

A Polgári perrendtartásnak a bírósági ügyintézőre vonatkozó szabályai általános szabályként alkalmazhatók a közigazgatási perrendtartás általános részében, a bírósági titkárra vonatkozó rendelkezéseit teljes terjedelemben újra kell alkotni a bírósági hatáskör, illetőleg a rendes jogorvoslati rendszer ismeretében.

2.2. A bírák (titkárok) kizárása

Az általánosan megfogalmazható objektív és szubjektív kizárási okok mellett a közigazgatási pert megelőző eljárásban való részvételtől függő, további objektív kizárási okok szabályozása indokolt, ezért a szubjektív kizárási okokra, illetőleg a kizárási eljárásra vonatkozó jelenlegi Pp. általános szabályok a közigazgatási perrendtartásba átvehetők, az objektív okok pedig alapjaiban újraszabályozandók.

A bírák kizárásának szabályainál a Pp. általános részének és XX. fejezetének jelenlegi szabályain túl indokolt lehet a jogvitában érintett szervnél való közszolgálati viszony fennállását időkorlátosan kizárási okká tenni.

A kizárás elintézésére, illetőleg elmaradásának jogkövetkezményeire vonatkozó általános szabályok átvehetők.

3. Felek, beavatkozás a perbe, változás a felek személyében

A felekre és a perképességre vonatkozó Pp. szabályok a Kp. általános szabályai közé is felvehetők, azonban mind a felperesre, mind az alperesre vonatkozó előírásokat pertípusonként át kell tekinteni és a speciális rendelkezéseket a különleges eljárásoknál külön megállapítani.

A beavatkozás, a perbehívás a közigazgatási perek sokféleségére és speciális jellegére figyelemmel önálló szabályozást igényel, ezért a jogi érdek igényén túl a Pp. általános rendelkezései a közigazgatási perrendtartás általános szabályai között nem alkalmazhatók.

Az un. egyszerű - jogi érdeket felmutató beavatkozó - és a közigazgatási eljárásban ügyféli pozíciót betöltő személy (nem csak természetes személy) jogainak kötelezettségeinek disztingválása után általánosan megfogalmazó szabályrendszernek a megalkotása szükséges a közigazgatási perrendtartás általános részében.

El kell gondolkodni azon, hogy a közigazgatási eljárásban szereplő ellenérdekű fél - csak úgynevezett önálló beavatkozó legyen, jogaiban (egyezségkötés, joglemondás, jogelismerés) kiszélesítve a közigazgatási per résztvevője, vagy jogaiban és kötelezettségeiben erősítve hasonlóan a három személyes jogviszonyhoz - alperesi pozícióba kerüljön a közigazgatási szerv mellett (pl.: gyermek-szülő kapcsolattartási ügy, stb.).

Attól függően, hogy a közigazgatási perekben lesz-e igényérvényesítési jogosultsága az ügyésznek más személy érdekében, e szabályok ismeretében átvehetők a Pp. 64.§ (3) bekezdésében foglalt általános szabályok.

4. Képviselet, meghatalmazottak

A meghatalmazottak körének bővítése mellett (a közigazgatási perek teljes körére figyelemmel/ alkalmazhatóak a Pp. jelenlegi szabályai is.

A közigazgatási perekben eljáró bíróságok és a hatáskörű szabályok ismerete hiányában a kötelező jogi képviseletre pontosan új szabályrendszert még nem lehet javasolni, azonban a Pp. jelenlegi általános szabályai a közigazgatási perek általános szabályaiként nem alkalmazhatók.

Ha a közigazgatási perekben elsőfokú bírósággént a

közigazgatási és munkaügyi bíróságok járnak el (járásbírói szinten) és másodfokú bíróságként a létrehozandó felső közigazgatási bíróság fog működni, akkor lehet eldönteni majd, hogy melyik eljárásban indokolt a kötelező jogi képviselő.

Azok a részletszabályok, amelyek azt szabályozzák, hogy ki minősül jogi képviselőnek a Pp. 73/C.§-ből átvehetők.

5. Perköltség, tárgyi költségfeljegyzési jog

A bíróságnak ítéletében vagy az eljárást befejező egyéb határozatában kell dönteni a perköltség viselése felől (Pp. 77. §).

A perköltséggel kapcsolatban speciális rendelkezést közigazgatási perre kizárólag a Pp. 339/C. §-a állapít meg (a per részbeni megszüntetése esetén).

Álláspontunk szerint további eltérő rendelkezés megállapítása szükséges.

A Pp. 78. § (1) bekezdése értelmében a pernyertes fél költségeinek megfizetésére a perveztes felet kell kötelezni, kivéve a 80-83. § eltérő rendelkezésében foglaltakra figyelemmel, ha azt a per eldöntésétől függetlenül másnak kell viselni. Közigazgatási perben azt vizsgálja a bíróság, hogy sért-e jogszabályt az alperes határozata a keresetben megjelölt keretek között. Előfordulhat, hogy az az érdemi döntés, hogy a bíróság a kereseti kérelemnek megfelelően a határozatot ugyan hatályon kívül helyezi, de nem valamennyi a keresetben felhívott jogszabálysértés miatt. Amennyiben ennek egy része alaptalannak bizonyul, úgy a felperes e tekintetben perveztesnek minősül. Az is előfordul, hogy a hatályon kívül helyezésre kifejezetten a perbeli bizonyítékokra

tekintettel kerül sor. Ezért indokolt annak kimondása, hogy ilyen esetekben a perköltség viseléséről a Pp. 81. § (1) bekezdése - részleges pernyertesség - alapján kell rendelkezni.

A Pp. 85/A.§ /1/ bekezdésének újraszabályozása indokolt.

Tárgyi költségfeljegyzés esetén, pl.: a szakértői díjat az állam előlegezi, és ha a bíróság a felet perköltség megfizetésére kötelezi, az előlegezett költségeket köteles az államnak megfizetni.

A tárgyi költségfeljegyzés a felet a külön jogszabályban meghatározott perekben jövedelmi és vagyoni viszonyaira tekintet nélkül illeti meg.

A költségmentesség alkalmazásáról a bírósági eljárásban szóló 6/1986.(VI. 26.) IM rendelet 3.§-a sorolja fel a tárgyi költségfeljegyzési jogban részesülő pereket. Pl.: az apasági és a származás megállapítása iránti egyéb per a szülői felügyelet megszüntetése vagy visszaállítása iránti per; a gyermek elhelyezésével és átadásával, valamint a kapcsolattartással összefüggő per.

Általános szabályként a közigazgatási perekre vonatkozóan kell meghatározni a tárgyi költségfeljegyzés alkalmazhatóságának szabályait. Megfontolandó, hogy pl. pénzügyi perekben jövedelmi és vagyoni viszonyok alapján a tárgyi költségfeljegyzési jog engedélyezhető legyen.

6. Keresetindítás, tárgyalás, elutasítás

6.1. Intézkedések a keresetlevél alapján

Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (Itv.) 59.§-a szerint akit illetékfeljegyzési jog illet meg,

mentesül az illeték előzetes megfizetése alól, ilyen esetben az fizeti az illetéket, akit a bíróság erre kötelez. A 62.§ /1/ bekezdés h) pontja alapján a feleket jövedelmi és vagyoni viszonyaikra tekintet nélkül illetékfeljegyzési jog illeti meg a közigazgatási határozat felülvizsgálata iránti eljárásban.

Amennyiben a jogalkotó az Itv. e szabályát változatlanul fenn kívánja tartani, úgy indokolatlan a Pp. 124.§ /2/ bekezdés c) pontja szerinti azon általános szabály megtartása, hogy a bíróság a keresetlevelet - hiánypótlási felhívás kiadását mellőzve - idézés kibocsátása nélkül elutasítja, ha a jogi képviselővel eljáró fél elmulasztotta az eljárási illeték megfizetésére vonatkozó kötelezettség teljesítését.

6.2. A tárgyalás kitűzése

A Pp. 125.§-ának átvétele nem indokolt.

A Pp. 332/B.§-a szerint - ha előzetes bizonyításra nem kerül sor - a bíróságnak az első tárgyalás napját úgy kell kitűznie, hogy az legkésőbb az iratoknak a bírósághoz való érkezését követő hatvan napon belül megtartható legyen.

A tárgyalás kitűzésének a Pp. 125.§-ában foglalt általános szabályai számos olyan elemet tartalmaz, amelyek kifejezetten nem általános érvényűek, továbbá olyan időtartamokat is, amelyek nem azonosak a Pp. XX. fejezetének 332./B.§-ában a közigazgatási per tárgyalásának kitűzésére vonatkozó rendelkezésével.

Így pl.:

„A tárgyalást úgy kell kitűzni, hogy az első tárgyalási nap a keresetlevélnek a bírósághoz érkezését követően legkésőbb négy hónapon belül megtartható legyen.”

„A tárgyalást úgy kell kitűzni, hogy a keresetlevélnek az alperes részére való kézbesítése a tárgyalás napját legalább tizenöt nappal, munkaviszonyból származó, a gyermek tartására, illetve az apaság megállapítására irányuló, valamint a gazdasági társaság tagjának kizárása iránti perben a tárgyalás napját legalább nyolc nappal, váltóperben pedig legkésőbb három nappal megelőzze.”

Az az előírás pedig, hogy „ha a keresetlevél csak a bíróság intézkedése alapján válik alkalmassá a tárgyalás kitűzésére, a tárgyalás megtartására előírt határidő kezdő időpontját ettől az időponttól kell számítani.”, mindkét fejezet (VIII., XX.) részletszabályai között megtalálható. Egységes általános szabályozás megalkotása szükséges.

6.3. Idézés a per tárgyalására

A Pp. 126.§-ában a felek idézésben történő felhívásának tartalmára vonatkozó általános rész újraszabályozása indokolt.

A Pp. XX. fejezetében a keresetindításra vonatkozó szabályok között található azon rendelkezés (330.§ /1/ bekezdés), hogy a másodfokú közigazgatási szerv az ügy iratait - a keresetlevélben foglaltakra vonatkozó nyilatkozatával együtt - továbbítja a bírósághoz. Ugyanakkor az általános szabályozás szerint az alperest az idézésben kell figyelmeztetni arra, hogy „a kereseti kérelemre legkésőbb a tárgyaláson vagy a bíróság által megjelölt határidőn belül nyilatkoznia kell, s elő kell adnia a védekezésének alapjául szolgáló tényeket és ezek bizonyítékait, az ügyre vonatkozó okiratait pedig be is kell mutatnia.”

Általános szabályként a közigazgatási perekre vonatkozóan

kell meghatározni az idézés tartalmi elemeit.

6.4. Perindítás hatályainak beállása

A Pp. 128.§-a értelmében a perindítás hatályai a keresetnek, illetőleg a viszontkeresetnek (147.§) az ellenféllel való közlésével állanak be. A XX. fejezetben a 332/C.§ ugyanakkor azt írja elő, hogy közigazgatási perben a perindítás hatályai a bíróságnak a 332.§ szerint megtett intézkedésekről szóló értesítésének az alperessel való közlésével állnak be.

Általános szabályként a közigazgatási perekre vonatkozóan kell meghatározni a perindítás hatályainak beállítását.

6.5. Elutasítás

A Pp. 130.§ /1/ bekezdésében és a Pp. 332/A.§-ban foglaltaknak, azaz a keresetlevél idézés kibocsátása nélküli elutasításának indokolatlan a megalkotandó törvényszövegben (a Kp.-ben) kettő helyen való általános tartalmú szabályozása.

6.6. A keresetlevél beadásához fűződő jogi hatályok fenntartása

A Pp. 132.§ /1/ bekezdése kiegészítendő a - „kivéve a Pp. 130.§ /1/ bekezdésé h) pontján alapuló elutasítás” - szabállyal.

Abban az esetben, ha a bíróság a keresetlevelet idézés kibocsátása nélkül a Pp. 130.§ /1/ bekezdés h) pontja alkalmazásával azért utasította el, mert a felperes a keresetindítási határidőt elmulasztotta, és igazolási kérelmet sem terjesztett elő, vagy azt a bíróság elutasította, az elkésetten beadott keresetlevél jogi

hatályai nem maradnak fenn.

Közigazgatási perben a Pp. 132.§ (2) bekezdésének alkalmazása is kizárt.

Értelemszerűen nem fordulhat elő közigazgatási perben, hogy alperes részére halála vagy más okból nem lehet a keresetlevelet kézbesíteni s, hogy felperes hirdetményi idézést kérjen.

7. Bizonyítás

7.1. Összefüggések: alapelvek-hivatalbóliság: (Pp. 3§ (3) bek.) általában legyen biztosított a hivatalbóli bizonyítás vagy csak továbbra is tételesen felsorolt esetekben (Pp.336/A.§), esetleg ez utóbbiak kibővítésével adott ügytípusok esetében a kötelező jogi képviselőt bevezetése

tárgyalás tartása: marad fő szabály a tárgyaláson kívüli eljárás, melyet a bizonyítás szükségessége áttör, vagy fő szabály legyen a tárgyalás tartása a kivételek felsorolása mellett (lásd normakontroll eljárás)

megváltoztatási jogkör

minősített adatok, titkos adatok, információk kérdése

A bizonyítási rendszerrel összefüggő kérdés, hogy a Kp.-be - a bevezető rendelkezések között - szabályozza a szabad bizonyítás elvét, valamint a tárgyalási elvet, továbbá a bíróság bizonyítással kapcsolatos tájékoztatási kötelezettségét.

A Kp. általános részében kell elhelyezni a valamennyi - az eljárási törvény hatálya alá tartozó - ügy bizonyításra vonatkozó szabályait, így

- a bíróság rendeli el a - per eldöntéséhez szükséges

- tények megállapítása végett - a bizonyítást,
- azoknak a tényeknek meghatározását, amelyekre nem kell bizonyítást elrendelni (köztudomású tények, a felek által kétségbe nem vont tények stb.),
 - a tényeket általában annak a félnek kell bizonyítani, akinek érdekében áll, hogy a bíróság valónak fogadja el,
 - a bizonyítási eszközök meghatározása (tanúvallomás, szakértő, okirat stb.), a bizonyítási eszközökre vonatkozó részletes rendelkezések,
 - bizonyítási eljárás lefolytatása
 - bizonyítás eredményének mérlegelése
 - előzetes bizonyítás

A szakértői bizonyítással összefüggésben további elemzés alapján tisztázni kell a szakértői vélemények értékelésére vonatkozó rendelkezéseket, annak keretében az ellentétes szakértői (magánszakértői) vélemények értékelését. Megfontolandó lehet, hogy a Ket. 59.§ (5) bekezdése mintájára történjék az ellentét feloldása.

A közigazgatási (hatósági) határozatok felülvizsgálatára vonatkozó különös szabályok között kell rendelkezni arról, hogy

- amennyiben nem a hivatalbóli bizonyítás lesz a fő szabály, a bíróság mely esetekben rendelhet el hivatalból bizonyítást (kiskorú érdekében, törvény engedélye el alapján, semmisség esetén stb.),
- a közigazgatási szerv kötelezettsége a bizonyítás: hivatalból indult eljárásban, tényállás megállapítási kötelezettség elmulasztása esetén, ha a fél ezt vitatja, (indokolt a bizonyítási teher megfordulását a jelenleginél rugalmasabban szabályozni)

7.2. Általános szabályok

- a) bizonyítás felvételére - ide nem értve az okirati bizonyítást - csak tárgyaláson kerülhet sor
- b) a felperesnek, amennyiben a jogi képviselő kötelező, a keresetlevélben, az alperesnek az ellenkérelmében meg kell jelölnie a bizonyítékait, elő kell terjesztenie bizonyítási indítványát
- c) a bíró a tárgyalásra szóló idézéssel egyidejűleg (legkésőbb) tájékoztatja a feleket az általa szükségesnek ítélt bizonyításról, dönt a már előterjesztett indítványokról (hivatalbóli bizonyítás esetén felhívja a feleket a szükségesnek ítélt bizonyításra)
- d) bizonyítási indítványt legkésőbb - figyelemmel az idéző végzésben foglaltakra - az első tárgyaláson terjeszthetnek elő a felek és egyéb érdekelték (természetesen ez alatt az érdeemben megtartott tárgyalás értendő)
- e) a késedelmesen előterjesztett, vagy a felhívás ellenére előterjeszteni elmulasztott bizonyítás következményeit a késlekedő, illetve a mulasztó viseli, a bizonyítás utóbb nem pótolható
- f) ha a bizonyítás eredményeként a közigazgatási döntést megalapozó tényállás lényegesen megváltozik, a döntés hatályon kívül helyezésének és a hatóság új eljárásra kötelezésének van helye abban az esetben is, ha a bíróság a döntést megváltoztathatja

7.3. A Pp. 163-164.§-ai a bizonyítás elrendeléséről szólnak, ezek - elismert, köztudomású, hivatalból ismert tények, a bizonyítási teher - változatlanul elfogadhatóak.

A hivatalbóli bizonyításról dönteni szükséges. Ha a hivatalbóli bizonyítás és a tárgyalás tartásának

szükségessége általános szabályként elfogadható, elegendő lehet a bírói felhívás és a bizonyítási indítvány megtételére vonatkozó végső törvényi határidő meghatározása. Ez esetben a per akár egy tárgyaláson is befejeződhet, mert a tárgyalás előkészítésébe a szakértői bizonyítás kivételével minden más bizonyítási eszköz beleférhet.

Amennyiben a bíróság az előterjesztett kérelmekhez kötve van, úgy indokolt lehet a bonyolultabb megítélésű ügyekben a kötelező jogi képviselő bevezetése és ezekben az ügyekben annak előírása, hogy a keresetlevelet a megjelölt bizonyítékokkal fel kell szerelni, a bizonyítási indítványokat elő kell terjeszteni. Az alperes ezekre ellenkérelmében reagálni tud, a bíróság pedig mindezek ismeretében meg tudja ítélni - amennyiben a tárgyalás tartása nem kötelező - hogy tart-e tárgyalást, illetve szükséges-e további bizonyításról kioktatni a feleket. Az elsőfokú eljárásban mindenképpen a tárgyalás tartási kötelezettség visszaállítása javasolandó. Az előző vizsgálatok is azt igazolták, hogy a tárgyaláson kívüli eljárás nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, továbbá egyes más perbeli cselekményekhez (lásd. keresetváltoztatás) nem illeszthető. A bizonyítási indítványok előterjesztésének szabályozása egyszerűbb és egyértelműbb lenne a tárgyaláshoz igazodó szabályozással.

7.4. Bizonyítási eszközök

Szakértői bizonyítás: ha a közigazgatási eljárásban a hatóság szakértőt vett igénybe, a bíróság a perben rá a szakértőkre vonatkozó szabályokat megfelelően alkalmazza.

A Pp. 166-199.§-ai tartalmazzák a bizonyítási eszközöket és az arra vonatkozó szabályokat. Valamennyi itt felsorolt

eszköz a közigazgatási perben alkalmazható.

A rendszeresen visszatérő és szabályozást igénylő probléma a közigazgatási eljárásban részt vett szakértő perbeli státuszával kapcsolatos. A jelenlegi eljárás, a szakértő tanúkénti meghallgatása, csak kényszerű megoldást jelent, okkal kifogásolják a szakértők a perbeli részvételüket tanúként, hiszen szakkérdésben vár a bíróság tőlük válaszokat, ráadásul díjazás nélkül. A szakértőkre vonatkozó perrendi szabályok megfelelő alkalmazása lehetővé tenné, hogy a hatósági eljárásban szakvéleményt adó szakértő perbeli meghallgatására szakértőként kerüljön sor, a szakvélemények ütköztetése történjen meg, ekként az ellentétek feloldására végső soron már felülvélemény legyen bekérhető és nem utolsó sorban a hatósági eljárásban kirendelt szakértő a perbeli eljárásáért díjat számíthasson fel.

7.5. Előzetes bizonyítás

Az előzetes bizonyítás a nevéből is következően a peres eljárást megelőző, vagy a peres eljárás korai (perfelvételi) szakaszában rendelhető el a Pp. 207.§ a)-d) pontjaiban felsorolt vagylagos feltételek szerint, ezek a c) pont kivételével illeszthetőek a közigazgatási perekhez. Előzetes bizonyítás előfordul például fogyatékosági támogatás-, rokkant nyugdíj-, gyám-, építési ügyekben, esetleg jövedéki ügyekben borok, borpárlatok szakértői vizsgálata indokolhatja a mielőbbi szakértői vizsgálatot. Alkalmazott jogintézményről van szó, nem merült fel speciális, a jelenlegitől eltérő törvényi szabályozás szükségessége.

7.6. Titokvédelem

Javasolható alaptételek:

- a) titoknak minősülő adat, vagy információ - eltérő szabályozás hiányában - csak az érintett hozzájárulásával használható fel perben,
- b) amennyiben az eljárásban felhasználni célzott titok megismerhetőségét a bizonyításra köteles titokgazda fél akadályozza meg a titoktartás alóli felmentés megtagadásával, úgy annak perbeli következményeit viselni köteles,
- c) a felek által nem megismerhető titok a perben nem használható fel, kivéve a d) pont alatti esetet,
- d) amennyiben hivatalbóli bizonyításnak helye van, a hivatalból megismert titok a bizonyítékok értékelése során felhasználható akkor is, ha azt a felek, vagy a felek valamelyike nem ismerheti meg.

Az okirati bizonyítással (felhasználhatóság) szorosan összefügg az abban fellelhető, titoknak minősülő adat, információ megismerhetőségének kérdése. Titok gyűjtő szó alatt értendő minden olyan adat és információ, amely védendő valamely jogszabályi előírás folytán. A Pp. 119.§-a az iratok megismerhetősége körében, illetve a 192.§ és 192/A.§-a, az okiratokra tartalmaz szabályozást. Az Alaptörvény, az egyes szakági törvények és az adótitokra vonatkozó 1/2013. KMJE pedig a speciális rendelkezéseket öleli fel. A közösségi jogot és joggyakorlatot is figyelembe kell venni.

Mindezek ismeretében a konkrét ügyben eljáró bíró mégis nehéz helyzetben van, ha az előtte folyamatban lévő perben minősített adat, banktitok, üzleti titok, vagy bármely védendő adat kezelése merül fel, mit tehet, mit nem tehet, hogy döntsön, a döntéséről hogyan adjon számot, mert a szabályozás átláthatatlan, bonyolult, adott adat,

információ többféle speciális védelem alatt is állhat. Célszerű ezért a tételes szabályok mellett egy általános mérceként szolgáló egyszerű alapvetést tenni. A c) és a d) pont egymás alternatívájaként is elképzelhető, attól függhet a szabályozás, hogy a perrendi alapelvi rendelkezések hogyan alakulnak, a hivatalbóliság súlya növekedik, vagy fő szabályként fogadjuk el. Ez utóbbi esetben további szabályozást igényel, a döntést a titokkal érintett részben miként kell indokolni, továbbá fellebbezési jogot célszerű biztosítani a döntés ellen.

8.Határozatok

A Pp. XI. Határozatok című fejezet rendelkezéseitől eltérő szabályok a közigazgatási perekre vonatkozóan:

Az Pp. az általános szabályoktól eltérő rendelkezéseket a XX. Közigazgatási perek című fejezetben az általános szabályoknál elhelyezkedő XI. fejezethez képest a 339.§., 339/A. - 339/C.§-okban szabályozza.

A jelenlegi szabályozás a közigazgatási per, mint közigazgatási aktus jogszerűségét felülvizsgáló per-koncepcióhoz igazodik.

Amennyiben a közigazgatási jogvita fogalmához igazodó szélesebb döntési jogkört kapnak a bíróságok, akkor az eddigi közigazgatási aktus-megsemmisítés, vagy aktus-megváltoztatás mellett valamilyen cselekvésre, vagy attól való tartózkodásra kötelező, jogviszony fennállását, vagy fenn nem állását, illetve egyes cselekmények vagy mulasztások jogellenességének megállapítását tartalmazó határozatok meghozatalának lehetőségét is biztosítani kell.

7. sz. melléklet**Fellebbezés, perújítás, felülvizsgálati eljárás**

A jogorvoslati rendet illetően fő szabályként fenn kell tartani a jelenleg hatályos eljárási rendet, amely szerint az elsőfokú közigazgatási szerv döntésének fellebbviteli fóruma a közigazgatáson belül legyen és a bíróság törvényességi vizsgálatot végez. A kétfokú közigazgatási eljárás gyorsabb és olcsóbb, mint a bíróság közreműködése az ügyek elbírálásában, emellett a kettős szűrő az ügyek szakszerű eldöntését is jobban elősegíti. Ennek az elvnek az érvényesítése természetesen kihatással van a bírósági fórumrendszerre is. Ilyen eljárási rend mellett az egyfokú bírósági eljárás nem vet fel alkotmányos aggályokat abban a körben, ha a bíróságnak nincs reformatorius jogköre. A felülvizsgálati ügyekben a Kúria hatáskörét az új törvényi szabályozás ne érintse.

1.Fellebbezés

Amennyiben a törvényszéki szintű generális első fok után következő szint egy fellebbviteli fórum (generális másod fok), úgy azt célszerű az ítélőtáblai szinten létrehozni, Indokolt lenne - függetlenül attól, hogy első- vagy másodfokú bíróságként jár el -, a három szakbíróból álló tanács eljárását előírni. Ezt indokolná, hogy első fokon kiemelt ügyekben járna el, kiváltképp, ha a fellebbezés kizárt.

Az elmúlt több mint húsz év jogorvoslatot érintő változása során megfigyelhető volt az a rendező elv, hogy a két fokú közigazgatási eljárás után egy fokú rendes bírósági eljárás, egy fokú közigazgatási eljárás után két fokú bírósági eljárás következzen, kiváltképp reformatórius jogkör esetén. Ezzel együtt a jogszabályváltozások mára odáig vezettek, hogy a fellebbezési eljárások - néhány külön törvényben meghatározott kivétellel - jórészt a perbeli fellebbezhető végzések felülbírálatára korlátozódtak.

Az elemző csoport a következőket javasolja:

1.1. Ítélet elleni fellebbezés

a) az ítélet ellen - amennyiben törvény eltérően nem rendelkezik - fellebbezésnek nincs helye

b) fellebbezésnek van helye (eltérő rendelkezés hiányában)

- országos illetékességű közigazgatási szerv határozatának felülvizsgálata iránti perben hozott ítélet ellen,

- az elsőfokú határozat bírósági felülvizsgálata iránt indított perben hozott ítélet ellen, ha közigazgatási úton nincs helye fellebbezésnek, és a bíróság a határozatot megváltoztathatja,

- ha külön törvény úgy rendelkezik.

A gyorsaság és időszerűség követelménye mellett a jogorvoslathoz való jog megfelelő egyensúlyi állapotának az elérése iránti igény is megjelenik az új polgári perrendtartás koncepciójában a közigazgatási perrendtartás szabályozási elvei között egy országos illetékességű fellebbezési bíróság kialakításának gondolata mellett.

Az előző évek vizsgálatai lehetséges megoldásokat igen, de optimális javaslatot nem tartalmaznak arra, legyen és milyen terjedelmű fellebbezési jog a közigazgatási perekben. Ennek alapvető oka az, hogy valamennyi szabályozási mód indokolható attól függően, hogy az alkotmányossági vagy a jogtörténeti szempontokat helyezzük előtérbe, vagy nemzetközi jogi kitekintést végzünk. Figyelembe vehető további szempont a bírósági szervezet továbbalakítása lehet, mert az egyes bírósági szintek szakmai kapcsolata és továbbfejlődése csak úgy valósulhat meg, ha van közös nevező, ami azonos ügytípusok alapos ismeretét feltételezi. Amennyiben az egyes bírósági szintek más-más ügyekben járnak el, lényegében csak az azonos eljárási rend lehet közös kapaszkodó, ez pedig önmagában a valós szakmai párbeszédhez kevés.

Érdemes ezért talán a mára lényegében minimálisra korlátozott fellebbezési jog nem is feltétlenül perjogi negatívumaiként jelentkező, de arra mindenképp visszaható szervezeti kérdésekre is odafigyelnünk. Ilyen a másodfokú érdemi bírósági munka, ekként a bírósági szervezet elsorvasztása, a fennmaradó - jószerivel végzések felülbírálatára korlátozódó - másodfokú tanácsok szakmai szétforgácsolódása, az első- és másodfokú bíróságok közötti szakmai kapcsolatok szétesése. Könnyű belátni, ha fellebbezhető ítéletek hiányában a másodfokú bíróságoknak nincs érdemi rálátása az elsőfokú bíróságok munkájára, nem alakulhat ki igazi szakmai kapcsolat sem. Mint ahogy az is kétségtelen, hogy felesleges pazarlás fellebbezhető perjogi végzések elbírálására korlátozni a másodfokú tanács munkáját. A más ügyszakokkal vegyes referáda csak gazdaságossági megfontolásokat igazolhat, ugyanakkor valós

közigazgatási bíráskodásról szerzett tapasztalat hiányában az említett végzések felülbírálata sem szakszerű.

A fellebbezés folyamatos korlátozása a rendkívüli perorvoslatok elszaporodásához vezetett. A perújítás az általános perrendi szabályozás mellett alig alkalmas bármiféle jogorvoslatra, a felülvizsgálat célja pedig nem lehet a fellebbezési jog hiányában jelentkező sérelmek elleni védelem.

A négyfokú bírósági szervezet közigazgatási perekben eljáró három szintje homokóra formájú alakot öltött, a Kúria évek óta leterhelt, az elvi irányítás helyett nagyüzemi méreteket öltő ítélkezést folytat, járási szintű bíróság által hozott ítéletek felülvizsgálatát látva el.

A fellebbviteli bíróságok hoznak olyan, elsőfok módjára hozott végzéseket, melyek fellebbezhetőek, - ilyen, a felek alapvető jogait érintő döntések továbbra is lesznek, - tehát azzal változatlanul számolni kell, hogy e döntésekhez fellebbviteli fórumot biztosítani kell. Jelenleg - feltehető jogalkotói hiba miatt - az általános perrendi szabályokból következően ezekben az ügyekben a közigazgatási bíráskodást nem végző ítélőtábláknak kell eljárnia, ugyanakkor a Kúria a közigazgatási bírósági szervezet három szintjéből vezeti le saját fellebbviteli hatáskörét.

Az egészséges ügyelosztás, ügyteher, a valós horizontális és vertikális szakmai párbeszéd a fellebbezési jog kiszélesítését indokolja, aminek rendező elve praktikusán az eljáró közigazgatási hatóság, illetve a közigazgatási hatósági eljárási rend lehet, nem kizárva egy-egy fellebbezhető ügytípus külön törvényi meghatározásának a lehetőségét.

Hatásköri szabályozástól függő, hogy minden közigazgatási ügy azonos, vagy más-más szinten indul. Amennyiben várható egy országos illetékességű olyan fellebbviteli bíróság, amely első fokon is eljár, ez a bíróság máris nem nevezhető fellebbviteli bíróságnak, emellett rendezni kell egyfelől azt a kérdést, hogy az első fokon a fellebbviteli bíróság által hozott fellebbezhető ügyekben mely bíróság jár el másodfokon, illetve a másodfokú bíróság elsőfok módjára hozott döntései fellebbezhetőek-e, ha igen, azokat mely bíróság bírálja el.

1.2. Végzés elleni fellebbezés

A végzés ellen fellebbezésnek nincs helye, kivéve ha azt a törvény külön megengedi.

Ilyen kivétel: keresetlevél idézés kibocsátása nélküli elutasítása, egyoldalú kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasítása, per/eljárás megszüntetése, per/eljárás résztvevőjére pénzbeli marasztalást tartalmazó döntés, félbeszakadás megállapítása, határozat rendelkező részének kijavítása, kiegészítése, felperes személyében történt változás

A felsorolásból két fontos végzésre tartozó döntés maradt ki tudatosan:

- a végrehajtás felfüggesztése tárgyában hozott végzés

A probléma ismert, amennyiben fő szabály marad továbbra is, hogy a keresetlevél benyújtásának a határozat végrehajtására nincs halasztó hatálya, úgy az ilyen kérelmekkel szinte minden kezdeményezett eljárásban változatlanul számolni kell. Az első fokon hozott döntés sokszor formális sem idő, sem mód nincs az alapos

megfontolásra, ugyanakkor a fellebbezés a felperes részéről sok esetben csak az időhúzást célozza, hiszen a kérelem benyújtása annak jogerős elbírálásáig a perben a végrehajtás foganatosításának gátja. Ha a fellebbezés kizárása alapjogi aggályokat vet fel, úgy célravezető lehet még a régi szabályozás visszaállítása: halasztó hatályú keresetlevél - a közigazgatási eljárásban az előzetes végrehajthatóság elrendelése lehetőségének a fenntartása - ez esetben változatlanul maradhatna a végrehajtás felfüggesztésére vonatkozó végzés elleni fellebbezés lehetőségének a biztosítása.

- az alperes személyének megváltozása jogszabályi előírás folytán

A probléma az ismétlődő hatósági szervezeti átalakulások számossá válása óta igazán aktuálisan ismert, ami a jelenlegi szabályozás (Pp. 61-65. §) szerinti eljárási rend „megfelelő alkalmazásához” vezetett, a jogutódlásra vonatkozóan speciális szabályozás szükséges azzal, hogy az ilyen döntések esetén a fellebbezés kizárása mindenképpen indokolt.

1.3. A fellebbezés előterjesztésének határideje

A fellebbezés előterjesztésének határidejének a közléstől számított 8 nap javasolható.

Minden olyan esetben, amikor törvényi előírás 3-8 napos elintézési határidőket szab egyes perbeli cselekményekre, vagy 30 napot biztosít az eljárás egészére, az szabályszerűen csak akkor teljesíthető, ha a felekkel a bíróság elektronikus úton kommunikál. Ennek szabályai

ugyan a Pp.-ben fellelhetőek, de a vizsgált eljárási rendekben jelenleg nem kell alkalmazni. E szabályok áttekintése és nem utolsósorban az elengedhetetlenül fontos megfelelő informatikai eszközök biztosítása mindenképpen szükséges. Ez esetben lehetséges a fellebbezési, illetve a hiánypótlásra engedhető határidők rövidítése.

1.4. A fellebbezés tartalma, halasztó hatálya

Az elemző csoport álláspontja szerint a Pp. 235-236. §-ok előírásai fenntarthatóak.

A bíróság jogszerűségi vizsgálatot végez, de az a közigazgatási határozatban megállapított tények kontrollját is magában foglalja, a perbeli bizonyítás szabályai ehhez igazodnak. A másodfokú eljárásban továbbra is helye van a bizonyításnak, de csak szűk körben, a jelenlegi szabályok szerint. A bírósági határozat elleni fellebbezés halasztó hatályára vonatkozó szabályokat összefüggésben kell vizsgálni a közigazgatási határozat jogi sorsával. Ha a végrehajtás felfüggesztése megtörtént, vagy a keresetlevél benyújtásának arra halasztó hatálya van, mindkét esetben a közigazgatási határozat végrehajtása a jogerős ítélet meghozataláig megakad (ld. 17/2010.(XI.8.) KK. vélemény), ilyen esetben nem lehet indokolt egy nem jogerős ítéleti rendelkezés végrehajtása. Mint ahogy - függetlenül a közigazgatási határozat végrehajtásától - a határozat hatályon kívül helyezését és új eljárásra kötelezést tartalmazó nem jogerős ítélet végrehajtása sem lehet indokolt. Az esetleges anomáliák kiküszöbölését célozza a felülvizsgálati kérelem benyújtása esetén is a Ket. 32. § (2) bekezdése. Új,

különleges pertípusok esetén egyenként kell áttekinteni az eltérő szabályozást igénylő kérdéseket, e helyen nem indokolt a jelenlegi szabályok megváltoztatása.

1.5. A fellebbezés elutasítása felterjesztése, hiánypótlás

a) Az alakilag és tartalmilag teljes, határidőben érkezett fellebbezés felterjesztésének lehet csak helye.

b) A fellebbezés kötelező tartalmi kellékeinek hiánya esetén hiánypótlásnak van helye, ami nem lehet hosszabb, mint 5 nap.

A fellebbezés alaki és tartalmi kellékeit a törvénynek rögzítenie kell, ez utóbbi azonban nem képzelhető el olyan részletességgel, ami még kötelező jogi képviselő esetében is, a hiánypótlás lehetőségét kizárhatóvá tenné. Az elsőfokú eljárás a határozat meghozatalával befejeződött, indokolt, hogy a fellebbviteli érdemi szakaszt megelőző előkészítés még ott történjen meg, ahol az ezzel kapcsolatos intézkedések a pertartamot már nem növelik. További érv, hogy az érdemi vizsgálat nélküli elutasító, fellebbezéssel támadható döntéseket az elsőfokú bíróság hozza meg. Felterjesztése csak olyan fellebbezésnek történjen meg, amelyről a másodfokú bíróság már érdemben tud dönteni. Változatlanul fenntartandó azonban, hogy a késelelem kimentésére vonatkozó igazolási kérelemről a fellebbezés érdekében is döntő bírói fórum határozzon.

1.6. Tárgyalás tartása

A másodfokú bíróság tárgyaláson kívül határoz, kivéve

- ha bizonyítást rendel el, ide nem értve az okirati bizonyítékok előterjesztését,

- ha a fellebbező fél a fellebbezésében, az ellenfél a fellebbezésre 8 napon belül előterjesztett ellenkérelmében (csatlakozó fellebbezésében) tárgyalás tartását kéri.

A tárgyalás tartása iránti kérelemre biztosított határidő elmulasztása miatt igazolásnak helye nincs

A gyakorlat azt mutatja, míg az elsőfokú eljárásban a tárgyalás tartása, úgy a másodfokú eljárásban a tárgyaláson kívüliség biztosít hatékonyságot, még az esetben is, ha a másodfokú eljárás mind a ténybeli, mind a jogi megalapozottság vizsgálatára kiterjed. Tárgyalás tartása iránti kérelem előterjesztésére a lehetőséget biztosítani kell, de a határidők és a kérelem előterjesztésének korlátozása szükséges. A jelenlegi szabályozás szerint ugyanis a fellebbező az (akár késedelmesen előterjesztett) ellenkérelem ismeretében is kérheti tárgyalás tartását, függetlenül attól, hogy eredetileg maga is úgy ítélte meg, a fellebbviteli eljárásban nem indokolt tárgyalás tartása. A szabályok szigorítása mellett is a kérelem előterjesztése biztosított kell maradjon, de csak egyszer és kimentést nem engedő szűk határidőn belül.

2. Perújítás

A perújítás szabályáról a Pp. 260-269. §-a rendelkezik, eseteit a Pp. 260. § (1) bekezdése állapítja meg.

A korlátozott felülvizsgálati lehetőség és a fizetési

hajlandóság csökkenés miatt tapasztalható, hogy a felek a perújítás lehetőségével kívánják elhalasztani a határozat végrehajtását.

A közigazgatási per tárgya a közigazgatási határozat jogszerűségének felülvizsgálata, mégpedig a Pp. 339/A. §-a alapján a meghozatalakor alkalmazandó jogszabályok és fennálló tények alapján.

Perújítással kapcsolatban speciális szabályt állapít meg a Pp. 340/A. § (4) és (5) bekezdése annak kimondásával, hogy ha a jogerős határozat ellen a fél perújítással élt, erről az elsőfokú bíróság értesíti az eljáró közigazgatási szervet az eljárás felfüggesztéséről való döntés érdekében. Rendelkezik a jogszabály arról is, hogy perújítás elbírálását követően, ha a bíróság a határozatot megváltoztatta, a közigazgatási szerv a határozatnak megfelelően a közigazgatási eljárást tovább folytatja, vagy megszünteti.

A közigazgatási pert megelőzi egy vagy kétfokú közigazgatási eljárás, ahol az ügyfélnek jogszabályi kötelezettsége az együttműködés mellett bizonyítékainak megjelölése. Határidőhöz kötött a keresetindítás lehetősége és a keresetmódosítás is.

Közigazgatási perben számtalan, a bírói gyakorlat által kimunkált esetkör létezik, ami azt eredményezi, hogy nem merülhet fel perújítási eljárás, mint rendkívüli jogorvoslat, amelynek célja az anyagi jogerő feloldása. A felek rendszerint az alapeljárás megismétlését szeretnék elérni, s ugyanazon jogsértésekre hivatkozva az elsőfokú ítélet helytállóságát felülvizsgálni. Miután a kereset - a

jelenlegi szabályok szerint - legfeljebb csak az első tárgyaláson változtatható, ebből következően a perújítási eljárást sem lehet új jogszabálysértésre alapítani.

A perújítási kérelem tartalmával kapcsolatban a Pp. 93. § és 263. § (2) bekezdése tartalmaz előírást. Ha hiányos a perújítási kérelem, illetve azt felhívásra sem pótolják, akkor el kell utasítani, de nem mint érdemi tárgyalásra alkalmatlant, hiszen ennek lehetőségét a perújítási tárgyaláson a Pp. 266. § (2) bekezdése állapítja meg, amikor a perújítás megengedhetősége kérdésében külön tárgyal a bíróság. A Pp. általános szabálya szerint tárgyalás kitűzése nélkül csak akkor lehet elutasítani a perújítási kérelmet, ha a perújító fél nem tett eleget hiánypótlási kötelezettségének (95. §), vagy ha a kérelmet az ítélet jogerőre emelkedésétől számított 5 év elteltével terjesztette elő (Pp. 264. §).

Szükségtelen, - s nemcsak a közigazgatási perekben - a tárgyalás kitűzése nélküli hivatalból elutasítás lehetőségének jelenlegi korlátozása.

Bővíteni és tételesen kell meghatározni azokat az eseteket, amikor közigazgatási perben a perújítási kérelem hivatalból érdemi vizsgálat nélküli elutasítására lehetőség van. Erre akkor kerülhet sor, amikor az előzményi közigazgatási iratok alapján megállapítható, hogy kizárt a perújítás megengedése.

Az elsőfokú bíróság a perújítási kérelmet érdemi tárgyalás kitűzése nélkül elutasítja ha:

- a kereset elutasítására a keresetőségi jog hiánya miatt került sor;

- ha a perújítás alapjául megjelölt „új” tények, bizonyítékok a közigazgatási eljárásban nem álltak fenn;
- ha azt visszaható hatállyal nem bíró jogszabályváltozásra alapítják;
- ha olyan jogszabálysértésre alapítják, amelyre a keresetlevélben nem hivatkoztak;
- ha kizárólag jogkérdésre alapítottan nyújtották be;
- ha az alapeljárásban hozott ítélet alapján a felülvizsgált közigazgatási határozat - a per tárgya - nem létezik;
- ha a Pp. 361. § a) pontja alapján (alkotmányjogi panasz) hozott értesítést követően 30 napon túl nyújtották be (és igazolási kérelmet sem terjesztettek elő, vagy azt elutasították);
- ha azt törvény kizárja.

Érdemi vizsgálat nélkül lehetősége van a hatóságnak is arra, hogy az újrafelvételi kérelmet elutasítsa a Ket. 112. § (2) bekezdésében foglaltak szerint, ha az a jogerős határozat meghozatala után bekövetkezett tényen, illetve jogi szabályozásban bekövetkezett változáson alapul, illetve a jogerőre emelkedéstől számított 6 hónap eltelt.

Fenti szabályozásból következően ugyanezen esetkörre kiterjesztve megengedhető közigazgatási perben is a perújítási kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasítása.

Amennyiben a bíróság az alapperben hatályon kívül helyezte a közigazgatási határozatot, értelemszerűen nem kerülhet sor perújításra, mivel a felülvizsgálni kért közigazgatási határozat „már nincs”.

Az, hogy jogkérdésben nincs helye perújításnak, illetve

jogszabályváltozásra alapítottn sem, ez nemcsak közigazgatási perre, de valamennyi perre irányadó. Célszerű lenne ezen következetes, egységes bírói gyakorlatnak a tételes megfogalmazása is (ezzel elkerülhető a felesleges, indokolatlan tárgyalások kitűzése).

A Pp. szabályai az egyes különleges eljárásokban is kizárják a perújítást (például házasságot érvénytelenítő felbontó ítélet esetén Pp. 291. §; lakás kiürítése, Vh igényper Pp. 260. § (5) bekezdés). Indokolt lenne a Pp-ben azon ügyeknek tételes felsorolása, ahol az ügy jellege folytán kizárt a perújítás (például kisajátítási ügyben 2007. évi CXXIII. törvény 32/A. §, ingatlan-nyilvántartási ügyben Inyvtv. 61/A. §, stb.).

Megfontolandó az is, hogy ki kell zárni a perújítás lehetőségét, ha a közigazgatási határozatban foglaltakat a fél végrehajtotta. Ez nem bírságra, adó, vám stb.-re vonatkozna, hanem arra, ha pl. az engedély nélküli építményt elbontotta, a hulladékot elszállította stb.. Értelemszerűen ezt követően nem lehetne ismét azt vitatni, hogy a kötelezés jogszerű-e.

Célszerű lenne az ítélet végrehajtásának felfüggesztésének lehetőségét is szabályozni perújítás esetén, mivel a Pp. 267. § (2) bekezdése értelmében erre akkor van lehetőség, ha a perújítás sikere valószínűnek mutatkozik. Ebben az esetben a bíróság a megtámadott ítélet végrehajtását felfüggesztheti.

Ez a szabály arra utal, hogy a bíróság már „eldöntötte” valószínű, sikeres lesz a perújítás, noha az érdemi tárgyalás, azaz a perújítási okok tartalmi vizsgálata még nem történt meg.

Indokolt lenne annak kimondása is, hogy először a perújítás megengedhetősége kérdésében kell a bíróságnak határoznia és ennek jogerőre emelkedése után és ehhez képest dönteni abban a kérdésben, hogy felfüggeszti-e az ítélet végrehajtását.

3. Felülvizsgálati eljárás

3.1. A közigazgatási perek szabályainak alakulása

2015-ben nem csak a Polgári perrendtartás megújítása került előtérbe, hanem a közigazgatási perjogi kodifikációs bizottság a közigazgatási perrendtartás teljes megújítását is célul tűzte, azzal a nyomatékos hangsúllyal, hogy minderre a közigazgatási hatósági eljárás átalakítására figyelemmel kell megtörténnie. A hatósági eljárás teljes körű reformja nagyban, mélyrehatóan érinti a közigazgatási perek eljárási, hatásköri szabályait. A jelenlegi irány arrafelé mutat, hogy a közigazgatási bíróságokra vonatkozó szervezeti, jogállási, eljárásjogi kérdéseket közelítve, a közigazgatási rendszert és a perjogot egy törvényben rendezzék.

Tény, hogy a jogalkotó 1991-ben maga is ideiglenesnek gondolta az akkor elfogadott szabályokat, amely minden pontatlansága, bizonytalansága ellenére mégis ahhoz a helyzethez vezetett, amely az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés b), c) és d) pontjában testesült meg, miszerint a bíróság dönt a közigazgatási határozatok törvényességéről az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről, a helyi önkormányzat törvényen alapuló

jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapításáról.

Az összefoglaló jelentés fórumrendszerrel érintően a háromfokozatú (2+1) mellett tette le a voksot, rögzítve, hogy az alkotmányos követelményeknek ez megfelel, lévén az Alaptörvény nem állapít meg szabályokat a jogorvoslat rendszerére, a közigazgatási bíróság mint jogorvoslati bíróság egyfokú módon való kialakítása megfelel az alkotmányos kritériumoknak. A további jogorvoslat nem alanyi jog. A törvényalkotó által felvetetteket megelőzve a jelentés számba vette azon ügyköröket, területeket, ahol elméletileg közigazgatási jogvitának minősülő ügyekben nem közigazgatási bírák járnak el.

2012-2013. óta a jogalkotó is kísérletet tett, illetve folyamatosan tesz a közigazgatási ügy és a közigazgatási jogvita fogalmának újra történő meghatározására. Szándéka szerint a közszolgálati jogviták, a közigazgatási szerződésekkel kapcsolatos jogviták, az önkormányzatok közötti és az önkormányzati szervek közötti jogviták, a törvényességi felügyeleti tevékenységgel kapcsolatos jogviták, a közttestületi döntésekkel, működésekkel kapcsolatosan, az egyes közintézeti aktusok törvényességének felülvizsgálatával, illetve az egyes közszolgáltatásokkal kapcsolatos speciális jogviták is bírósági jogvédelem biztosítását igényelnék. A jogelmélet folyamatosan és állandóan jelzi az egységes joggyakorlat követelményét, ennek tükrében felveti, hogy az aktusfelülvizsgálaton túl a közigazgatás más cselekményeiről is döntsön a bíróság, azaz tartozzon bírói kontroll alá. Ennek terjedelmét arra is figyelemmel kívánja meghatározni, hogy a közérdek érvényesítése nélkül a közigazgatás törvényessége nem garantálható. Ugyan a

hatóságok több esetben szolgáltató jellegű feladatot (is) végeznek, azonban a közérdek érdekében eljáró hatóság az utóbbival ellentétes egyéni érdekekkel szemben álló érdekek érvényesítését is megkívánja akadályozni. A bírói gyakorlat tükrében megállapítható, hogy a közigazgatási hatósági eljárásokban valójában a hatóság szakmai tudását, szervezetrendszerét, pozícióját tekintve erőfölényben van, és ez a közigazgatási peres eljárásban sem tud teljes mértékben mellérendelt viszonyra válni, ha a jelenlegi perjogi szabályokból ez is következne.

A bíróságoknak elsősorban az eléjük került jogvitákra kell fókuszálniuk, azt kell vizsgálniuk, hogy ahhoz kapcsolódóan az állított jogsérelem fenn áll-e. A közérdeket, illetve annak sérelmét az alapul szolgáló jogszabályi rendelkezések mentén, ismeretében szükséges és kell górcső alá vonni, végső soron persze nem szem elől tévesztve az Alaptörvény 28. cikkében megfogalmazott értelmezést.

A fentieket összegezve mindenesetre megállapítható, hogy az elemző csoport a korábbi elemzésekben elfogadottak mentén a hatásköri szabályok újragondolását tartotta szükségesnek, mégpedig le- illetve elválasztva a közigazgatási perjogot a polgári perrendtartástól, és a közigazgatási per tárgyának, szerkezetének megfelelő önálló perjog megalkotására is indítványt tesz. Az eljárásrenddel kapcsolatos újabb javaslatok csak ennek fényében születhetnek meg.

Ezzel kapcsolatban a következőket kell figyelembe venni:

1991. óta a közigazgatási perre vonatkozó törvényi

szabályokat száznál több alkalommal módosították, a közigazgatási hatósági eljárásra, sőt a speciális bírósági eljárásokra a Ket.-en kívül több tucat törvény tartalmaz, olykor egymásnak ellentmondva rendelkezést. 2012. január 1-jét követően 2014. december 31-ig a Pp. XX. fejezete 25 helyen, míg a felülvizsgálatot tartalmazó XIV. fejezete 9 helyen módosult. A fenti adatok összevetése jól mutatja, hogy eljárásjogunkra semmiképpen sem a stabilitás, állandóság, sőt megkockáztathatóan, a világos szabályozás a jellemző, amelynek egyenes következménye a bizonytalan, egymásnak ellentmondó döntésekben megtestesülő jogalkalmazás. Mindez a Kúria előtti felülvizsgálati eljárásokban is tetten érhető.

A Bszi. és a Kúsz. előírásai szerint a joggyakorlat-elemzés csak jogerősen befejezett ügyet érinthet, a joggyakorlat-elemző csoport megállapításai erre alapozódhatnak, mint ahogy a levont következtetések, és az esetleges jogszabály módosításokra tett javaslatok is. A joggyakorlat elemzés célja tehát az adott területhez kapcsolódó konkrét bírói tevékenység részletes, mélyreható vizsgálata. Az elkészült jelentés, noha kötőerővel nem bír, mégis a joggyakorlat egységét messzemenően szolgálja. Az elemző csoportok 2012-2013-ban tett megállapításai ismeretében azokhoz, és az időközben feltárt bírói gyakorlatban megjelenő problémákhoz képest van lehetőség újabb következtetések levonására.

3.2. A Kúria ügyforgalmának jellemzői

A statisztikai adatok alábbiakra engednek következtetni:

A közigazgatási érkezés a Kúrián 2012-2013-ban nagyfokú

eltérést nem mutatott, ugyanakkor a befejezések száma folyamatosan növekedett. Mindez 2014. évre jelentősen megugrott, hiszen 2143 ügy érkezett, míg a befejezés 2306 darab volt. Ebben az évben 281 darab választási ügy is érkezett, amely csak a választások évére jellemző ügyérkezés. A kijelölések számának jelentős növekedése a hatásköri szabályok megváltozásából adódik, amely szerint a közigazgatási és munkaügyi bíróságok között fórumok eltűntek (Pp.326.§ (10) bekezdés). A közigazgatási felső bíróság kialakításával kijelöléses ügyek vélhetően elkerülnek a Kúriáról.

Az ügynövekedés azonban nem eredményezte a befejezés időtartamának növekedését, lévén az egy év feletti ügyek száma kis mértékben csökkent, míg a 0-6 hónap között befejezett ügyek száma 2014. évben már több, mint a felét tette ki az érkezésnek. Ha az adó és az állami támogatást érintő ügyeket összeadjuk, az gyakorlatilag az összes érkezés felét jelenti. A támogatási ügyeket kizárólagosan tárgyaló önkormányzati tanácshoz tartoznak az úgynevezett normakontroll indítványok, amelyből 2012-ben 86, 2013-ban 76, míg 2014-ben 66 darab érkezett a Kúriára.

A statisztikai adatok elemzéséből az is kiviláglott, hogy a 340/A.§ (3) bekezdésében megfogalmazott 120 napos határidőt az általános ügyszakban eljáró tanácsok - annak ellenére, hogy a befejezési arányokban javulás tapasztalható - az ügyek többségében ma sem tudják tartani. Így különösen a pénzügyi tanácsok és az önkormányzati tanács még mindig jelentős elmaradásban van, amelynek oka nem jelen időszak hatékonysága hiányában, hanem ezekben az ügytípusokban az átlagosnál magasabb érkezés mellett a korábbi évek során felhalmozott

hátralékban is keresendő /ld. a 8. sz. mellékletet/.

3.3. Jogalkalmazási problémák a felülvizsgálati eljárásban

A hivatalbóli elutasítások számának jelentős növekedése a Pp. 340/A.§-ának hatályba lépésére vezethető vissza.

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

(2) Nincs helye felülvizsgálatnak

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

b) a bírságot kiszabó és

c) a kisajátítási

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

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

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

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

Ezen új jogszabályhely a hivatalbóli elutasítás nem mindig egységes gyakorlatát tovább bonyolította. Ezzel kapcsolatosan a következő példák hozhatók fel.

A 3/2013. (IX.13.) KMK vélemény valamelyest rendezte a fizetési kötelezettség, illetve a kártalanítást illetőleg a kártalanítási összeg meghatározásának módját. A fizetési kötelezettség összegénél figyelembe kell venni a törvény szerinti jogkövetkezményeket, így adóügyekben a késedelmi pótlék, valamint az adóbírság és mulasztási bírság összegét, azonban az adózó javára vonatkozóan az adóhatóságot terhelő kötelezettség esetén a Pp. 340/§.A.§ (2) bekezdés a) pontja szerinti korlátozás nem érvényesül. Kisajátítási tárgyú közigazgatási perekben a kisajátítási kártalanítás határozatban megállapított összege határozza meg a felülvizsgálati eljárás lefolytatásának lehetőségét, a kártalanítási összeg törvényes kamata nem vehető figyelembe. A közigazgatási perek egyesítése, illetve az egyesítés alapján megállapítható magasabb fizetési kötelezettség nem alapozza meg a felülvizsgálati eljárás lefolytatásának lehetőségét.

Nem volt egységes a gyakorlat a tekintetben, hogy a közigazgatási határozat esetleg más kötelezést is tartalmaz a bírság mellett, de a bírság összege egyértelműen egymillió forint alatti.

Problémát vetett fel az is a gáz- és áramszolgáltatást érintő fogyasztóvédelmi ügyekben, hogy a bírságon kívül a bírság jogalapjához kapcsolódóan egyéb kötelezettség is megállapítást nyert (kötbér fizetési kötelezettség előírása, a kikapcsolás jogszerűtlen volta miatt a szolgáltatás ki- és visszakapcsolás költségeinek viselése

alóli mentesítés, illetve a visszakapcsolásról történő tájékoztatás előírása) és a szolgáltató jövőbeni jogsértéstől történő eltiltása.

Jogértelmezési kérdést vetett fel az egybefoglalt közigazgatási határozatban szereplő bírságösszeg összeszámolhatósága, valamint az egybefoglalt határozat esetén az a körülmény, ha a közigazgatási határozatban két érintett felperes felelőssége megállapítása mellett az egyik személyt érintően a felelősség és az objektív bírságösszeg megállapítása mellett a hatóság méltányossági alapon nem állapított meg fizetési kötelezettséget.

Gondot okozott az adók módjára behajtandó köztartozásnak minősülő fizetési kötelezettség meghatározása, figyelemmel arra a körülményre is, hogy ennek rögzítése nem koherensen, hanem számtalan törvényi rendelkezésben eldugva történik meg.

Az egyébként tehercsökkenéssel járó jogszabályhely alkalmazása egyéb anomáliákat is eredményezett. Számtalan esetben a jogalkotói céllal ellentétes módon a Kúria elé került rendkívüli jogorvoslati eljárásban olyan ügy, amelynek befogadása semmiképpen nem támogandó. Önkormányzati hatósági ügyekben megjelent néhány ezer vagy tízezer forintos fizetési kötelezettség, melyek nem adók módjára hajtandók be, pénzügyi tárgyú perekben méltányosság kapcsán született közigazgatási határozatok, amelyekben az érintett összeg vagy elérte az egymillió forintot, vagy jelentősen alatta maradt, továbbá állami támogatási ügyekben egymillió forint alatti összegben a kifizetést megtagadó, illetve a kérelmet nem teljesítő határozat, nemperes eljárásban hozott érdemi végzés (pl.

pártfogó ügyvéd díjának megállapítása).

A hivatkozott KMK vélemény ugyan a Pp. 271.§ (1) bekezdés d) pontjának utolsó fordulatban megfogalmazott felülvizsgálati eljárást kizáró körülmény kapcsán igyekezett a problémát rendezni, kimondva, hogy nem minősül csupán a jogerős ítélet indoklása ellen benyújtott felülvizsgálati kérelemnek az olyan felülvizsgálati kérelem, amely a jogerős ítélet indoklásának az ügy érdemére kiható megváltoztatására irányul, ugyanakkor ennek konkrét értelmezése folyamatosan nehézséget okozott.

A hivatalbóli elutasítás kapcsán, ugyanúgy, mint a korábbi években, jelenleg is gondot okoz a Pp. 270.§ (2) bekezdésének és 272.§ (2)-(4) bekezdésének alkalmazása:

Pp. 270.§ (2) A jogerős ítélet vagy az ügy érdekében hozott jogerős végzés felülvizsgálatát a Kúriától - jogszabálysértésre hivatkozással - a fél, a beavatkozó, valamint a rendelkezés reá vonatkozó része ellen az kérheti, akire a határozat rendelkezést tartalmaz.

Pp. 272.§ (2) A felülvizsgálati kérelemben meg kell jelölni azt a határozatot, amely ellen a felülvizsgálati kérelem irányul, azt, hogy a fél milyen tartalmú határozat meghozatalát kívánja, továbbá elő kell adni - a jogszabálysértés és a megsértett jogszabályhely megjelölése mellett -, hogy a fél a határozat megváltoztatását milyen okból kívánja.

(3) Ha a felülvizsgálati kérelemben tartalmilag helyesen történik hivatkozás a jogszabálysértés tényére, de a megsértett jogszabályhely megjelölése téves, ezen okból a felülvizsgálati kérelem nem utasítható el.

(4) A felülvizsgálati kérelemhez - ha arra korábban nem került sor - csatolni kell a jogi képviselő meghatalmazását is.

A jogszabálysértés a jogerős ítélet kapcsán releváns jogszabályokat jelenti, ebből fakadóan nem lehet elegendő az alperesi határozat kapcsán jogszabálysértésre hivatkozni. Ugyanis a felülvizsgálati kérelemben a jogerős ítélet és az azt megelőző bírósági eljárás jogszabálysértő voltára kell hivatkozni. A felülvizsgálati eljárásnak nem tárgya a közigazgatási szerv határozatának, eljárásának jogszerűsége. Másként megfogalmazva utóbbi csak a jogerős ítélet rendelkezésein keresztül közvetetten sérelmezhető, tehát kizárólag azon eljárási rendelkezésekre hivatkozik a fél, amelyet az alperesi határozat sértett meg, a felülvizsgálati kérelem befogadásának alapját nem képezheti. Nem elegendő a kereseti kérelem felülvizsgálati kérelemben foglalt megismétlése.

Továbbra is problémás a jogi képviselő meghatalmazásának időpontja esetleges hiánypótlást követő visszadátumozással történő benyújtása. Bár nem e fejezet témája, a fentebbiek felvetik a hiánypótlási eljárás szabályainak újragondolását, szigorítását.

3.4. A felülvizsgálati eljárás továbbfejlesztésére vonatkozó javaslatok

A felülvizsgálati kérelemnek a közigazgatási perrendtartáson belüli elhelyezése, természetesen átvéve a kialakult és alkalmazható jogi szabályozást, tisztább, átláthatóbb viszonyokat eredményeznek. A Pp. 271.§ -ában felsoroltak jelentős része a közigazgatási perekben fel sem merül. Persze a közigazgatási jogvita fogalmának

kibővítésével mindez változhat, de ezt a jelenlegi joggyakorlat tükrében szükségtelen megelőlegezni.

Azt azonban mindenképpen hangsúlyozni kell, hogy a Kúria előtti rendkívüli jogorvoslati eljárás egy szigorú keretrendszerben folyó eljárás, amelynél az irányadó jogszabályok következetes betartása nem mellőzhető (pl. a befogadhatóság kérdésében az ügyfélt érintő méltányosság nem gyakorolható, előterjesztésre nyitva álló határidő). Természetesen a közigazgatási perek kapcsán nem kizárható, hogy a ténylegesen megvalósult törvénysértés esetén, noha azt a fél nem veszi észre, vagy nem állítja, vagy nem áll érdekében annak állítása, az igazságszolgáltatás közreműködőjeként szereplő ügyész közérdekvédelmi feladatait ellátva felléphessen.

Az ismertettekhez kapcsolódóan a joggyakorlat-elemző csoport javasolja a korábbi összefoglaló véleményben is részletesen kidolgozott, de jelen joggyakorlat elemzésben is kimunkált ügynevezett előszűrő rendszer bevezetését, amelynek feltételrendszerét jogszabályi szinten meg lehet határozni.

Meg kell jegyezni, hogy a korábban készült összefoglaló vélemény közigazgatási perben az elbírálás öttagú tanács elé utalásának indokoltságát vetette fel a következő indokok alapján:

- elvi jelentőségű ügy
- közérdek
- az érintettek nagy száma
- sorozatper jelleg
- kiemelkedő perérték
- több közjogi területet érintő jogkérdés
- több jogágot, illetve több kollégiumot érintő jogkérdés és ezek kombinációi.

A két problémakör - öt tagú tanács eljárása, illetve a Kúria előszűrő eljárása - között valamelyest átfedés mutatkozik amelyet a szabályozás kialakításakor vizsgálni kell.

A kifejtettekből levonható következtetés, hogy az előszűrő eljárás bevezetése esetén megfontolandó a Pp. 340/A.-ában foglaltak mellőzése. A perérték az előszűrő eljárás során a már kifejtettekkel együttesen megfelelő módon értékelhető, figyelembe vehető és természetesen nem eredményezi az ellentétes joggyakorlat kialakulását. Az Alaptörvény és a vonatkozó alkotmánybíróági döntések elemzéséből az következik, hogy az előszűrő eljárást a Kúria olyan három fős tanácsa végezhetné, amely utóbb az ügy érdemi vizsgálatában nem vehet részt.

A Pp. 272.§ (1) bekezdése felülvizsgálati kérelem előterjesztésére a határozat közlésétől számított 60 napot jelöl meg. A rendkívüli jogorvoslati jellegre, a jogi képviselőt kötelező voltára tekintettel szükséges lehet e határidő lerövidítése /pl. 30 napra/. A felülvizsgálati eljárásban bizonyításnak nincs helye, a felülvizsgálat jogkérdésre és nem ténykérdésre alapítható, és egy jogerősen befejezett eljárás, illetve eljárás sorozat előzte meg. A felülvizsgálati kérelmet előterjesztő fél számára tehát a probléma mélységeiben és részleteiben teljes körűen ismert, ezért a 60 napos határidő indokolatlanul hosszúnak tűnik.

A Pp. 274.§ (1)-(3) bekezdését érintően megállapítható, hogy felülvizsgálati eljárásban a tárgyaláson kívüli elbírálás a főszabály, mégis a Strasbourgi Emberi Jogi Bíróság nem jogerős és vitatható ítélete ezen szabályok

alakítását befolyásolja (Pákozdi v. Hungary, 51269/07.). Az ügy méregfogát talán kihúzhatná ha a felülvizsgálati vagy csatlakozó felülvizsgálati kérelmet előterjesztő fél ugyan nem lenne elzárva a tárgyalás tartás iránti kérelme előterjesztésétől, ezt azonban rövid határidő mellett jelentős külön illeték lerovása mellett tehetné meg. A felülvizsgálati eljárásban tárgyalás tartása iránti kérelem előterjesztésének indoka jobbára nem szakmai, hanem a fél, illetve képviselője személyében rejlő egyéb ok. Jelentősége csekély, már csak azért is, mert a felülvizsgálati kérelem megváltoztatására, kiegészítésére lehetőség nincs, az ellenkérelemnek pedig a felülvizsgálati eljárásban az ügy szempontjából értékelhető jogi jelentősége nincs.

A közigazgatási pereket érintően fel kell hívni a figyelmet a Pp. 338.§ (1)-(8) bekezdésében foglaltakra, amely az első fokon eljáró bíróság kapcsán a per tárgyaláson kívüli elbírálását tette immáron több mint két éve főszabállyá. Visszás és talán nehezen indokolható, ha a tárgyaláson kívüli elbírálást követően a jogkérdésben állást foglaló Kúria tárgyalás tartására szánja magát. Ez az adott esetben jogbizonytalanságot, az elsőfokú bíróság szükségtelen tekintélyvesztését, és el nem ítélni való módon az ügyféli magatartásban megtestesülő, a Kúria számára szükségtelen munkaterhet jelentő változást okoz.

A Kúria eljárására természetesen kihatna az a változás is, amely az eddigi kasszációs jogkör helyett esetlegesen a reformatórius jogkört helyezné előtérbe. Ez a közigazgatási hatósági eljárás jogorvoslati fórumrendszerének változásával, valamint a jogszabályváltozás eredményeképpen kialakult átmeneti

bizonytalan helyzetre tekintettel, figyelembe véve a jogkereső személyek perlekedési hajlandóságát, jelentős ügynövekedést generálhatna, amely ismét csak az előszűrő eljárás bevezetését teszi rendkívül indokolttá.

A normakontrollal kapcsolatos ügyeket érintően azok társadalmi súlyára is tekintettel a jelenlegi három törvényt érintő (Bszl., Möt., Pp.) összehangolása szükségszerűnek tűnik, mint ahogy az eljárás kiterjesztése a megismert gyakorlat tükrében (pl.: szervezetszabályozó eszközök, köztestületek szabályzata, stb.). Megfontolandó, az indítványozók körének kiszélesítése is (pl.: azon ügyfél részére, aki az önkormányzati határozattal alapuló döntést sérelmezi).

Az eddigi gyakorlatot is szem előtt tartva a normakontroll eljárások kibővítése esetén is szükséges a Kúria ez irányú hatáskörét változatlanul hagyni.

Az elemzett közigazgatási perekből az tűnik ki, hogy a kérelem benyújtásától, illetve a közigazgatási eljárás hivatalból történt megindulata, és a rendkívüli jogorvoslat kapcsán indult eljárás befejezése között általánosságban 2-3 év telik el. Ha az eljárás akár a közigazgatási, akár a peres eljárásban többször megismétlésre kerül, úgy ez az időtartam 5 évre, sőt extrém esetben akár 10 évre is növekedhet, úgy hogy az eljárt hatóságok és bíróságok a rájuk vonatkozó határidőket, legalábbis kirívóan nem sértették meg, illetve betartották. Tudomásul véve, hogy a jogkereső ügyfél, illetve a jogalkotó szempontjából is a jogvita mielőbbi gyors, hatékony befejezése fontos érdek, amely a határidő lerövidítésével a soronkívüliség általánossá tételével a hatásköri szabályok átszabásával

részben talán biztosítható, azonban nem téveszthető szem elől, hogy a gyorsaság és az időszerűség nem lehet kizárólagosan elérendő cél, az nem mehet a szakmaiság, a döntés alapossága, a döntéshozó döntésbeli függetlensége rovására. A perek gyorsítása mindig aktuális kérdés, azonban a bíróság a közigazgatás feletti külső kontrollt akkor tudja megfelelően ellátni, ha kellőképpen felkészült szakmai gárdával, az ítélezést megfelelően és hatékonyan biztosító háttérszakemberekkel és tárgyi eszközökkel rendelkezik. A magyar joganyag legalább 80%-a közigazgatási anyagi jog, amelynek az állandóan változó élethelyzetekhez kapcsoló változása talán szükségszerű lehet, azonban, ha az végre egy gyakorlatot is figyelembe vevő átgondolt, világos, nem túl bonyolított és viszonylag állandó közigazgatási hatósági és perrendi szabályrendszer keretében kerül alkalmazásra, úgy az elérni kívánt cél felé nagy lépést teszünk.

A törvénymódosítás az adott élethelyzetben szükségszerűnek látszik, azonban nagy óvatosságot igényel. A gyakori módosítás, változtatás bizonytalanságot eredményez és valójában ellenkező eredményt ér el. A Kúria jogegységesítő, gyakorlatformáló szerepét csak akkor tudja betölteni, ha egy viszonylag állandó, nagy számú döntésben megtestesülő gyakorlat felülvizsgálatát, elemzését végzi el. Minden változtatást nem egy vagy két elérni kívánt és kizárólagosként megjelölt cél kell hogy vezéreljen, hanem az, hogy az igazságszolgáltatás és benne a közigazgatási bíróság a legteljesebb módon tudja betölteni az Alaptörvényben és egyéb jogszabályokban megfogalmazott feladatát.

4. A felülvizsgálati kérelmek szűrése

Az új jogintézmény bevezetésének célja az, hogy az engedélyezéssel a ténylegesen jogsértő határozatokkal szembeni felülvizsgálatokhoz képest szűkebb körben legyen csak lehetőség felülvizsgálatra, tehát a jogsértő, de a joggyakorlat irányítása szempontjából nem jelentős határozatok elleni felülvizsgálattól (is) szabadulhasson a Kúria, avagy a nyilvánvalóan alaptalan kérelmeket lehessen kiszűrni az engedélyezéssel úgy, hogy az engedély megtagadását nem vagy csak röviden kell indokolni? Az előző esetben a szűrés erős, de kevésbé áll összhangban a 42/2004. (XI. 9.) AB határozattal.

A második megoldás inkább megfelel a 42/2004. (XI. 9.) AB határozat szellemének (és ez az, ami közel áll a kis értékű perek szabályainál egy ideig ismert szabályokhoz), de ilyenkor lényegében arról van szó, hogy a tartalmában „hatályában fenntartó” döntések egyszerűbben hozhatók meg. Több országban az első, erős szűrő működik.

Az elemző csoport alábbi javaslata arra tekintettel követi ezt az irányt (erős szűrés), hogy a 42/2004. (XI. 9.) AB határozattal elbírált normaszöveg alapvetően az egyesbíró érdemi döntési jogosultsága folytán volt alkotmányellenes.

4.1. Javaslát a Kúria engedélyezési eljárására

A jogerős ítélet felülvizsgálatát a Kúriától - az ügy érdemére kiható jogszabálysértésre hivatkozással - a fél, a beavatkozó, valamint a rendelkezés reá vonatkozó része ellen az kérheti, akire a határozat rendelkezést tartalmaz.

Felülvizsgálatnak csak akkor van helye, ha a felülvizsgálat iránti kérelem előterjesztését a Kúria

engedélyezi. A kérelmet a jogerős ítélet kézbesítésétől számított 30 napon belül kell benyújtani a felülvizsgálati kérelemmel együtt.

A Kúria háromtagú tanácsban dönt a felülvizsgálati kérelem előterjesztésének engedélyezéséről vagy megtagadásáról. A formai követelmények hiánya miatt a felülvizsgálati kérelmet egyesbíró is elutasíthatja.

A Kúriának a felülvizsgálati kérelem előterjesztését engedélyező, illetve megtagadó döntése ellen jogorvoslatnak helye nincs.

A Kúria a felülvizsgálati kérelem előterjesztését akkor engedélyezi, ha

- felülvizsgálati kérelem megfelel a törvényben meghatározott formai követelményeknek, azaz határidőn belül, az arra jogosult személy, felülvizsgálattal támadható határozattal szemben, jogi képviselő útján, az illeték megfizetése mellett, törvényben meghatározott tartalommal - beleértve a határozott kérelmet is - nyújtotta be; és

- az ügy érdemére kiható jogszabálysértés vizsgálata

- a joggyakorlat egységének vagy továbbfejlesztésének biztosítása érdekében szükséges, vagy

- a felvetett jogkérdés különleges súlya vagy jelentősége folytán indokolt/a jogvitának elvi jelentősége van.

Az elutasító végzést röviden meg kell indokolni.

A javaslat alátámasztásául előadható, hogy a jogbiztonság szükségessé teszi a jogviták lezárását egy bizonyos ponton túl, mikor is erősebb érdek fűződik a döntések véglegességéhez, mint az anyagi igazság kiderítéséhez, illetve a jogi normák által közvetített rend érvényre

juttatásához. A jogbiztonság elvének biztosítására szolgál a jogerő intézménye, mely épp ezért csak kivételesen, indokolt esetben, szűk körben törhető át. Erre figyelemmel is indokolt a jelenlegi, csupán jogszabálysértésre alapított, alanyi jogon biztosított felülvizsgálati lehetőség szűkítése egyfajta szűrőrendszer bevezetésével. A szűrés a felülvizsgálati kérelmek engedélyezési rendszerének kialakításával valósulna meg.

/Az is alternatíva, hogy a jogerő teljes körű tiszteletben tartása mellett olyan rendszert alakítanak ki, ahol a felülvizsgálat is a rendes jogorvoslat körébe tartozik, így a felülvizsgálati kérelem benyújtása és engedélyezése halasztó hatállyal bír a jogerőre emelkedésre. Ez különösen az aktusfelülvizsgálati ügyekben jelenthet pozitív elmozdulást arra tekintettel, hogy ha a közigazgatási szervet új eljárásra utasítja a jogerős ítéletet hozó bíróság, és felülvizsgálati eljárás is indul, akkor annak befejezését egyébként is bevárják a megismételt közigazgatási eljárásban./

A felülvizsgálati lehetőség szűkítését indokolja az is, hogy a Kúria a túlzott ügyteher miatt - melynek jelentős része valódi, jelentős jogi kérdést nem vet fel - nem tud kellő mértékben és mélységben az Alaptörvényből és a Bszi.-ből következő azon feladataira koncentrálni, melyeknek célja a joggyakorlat továbbfejlesztése és egységesítése. Elismerve egyrészt, hogy a Kúria ezen feladatának is csak akkor tud hatékonyan eleget tenni, ha elé konkrét ügyek kerülnek elbírálás céljából, másrészt pedig hogy így érvényesülhet a felülvizsgálat jogorvoslati jellege, szükséges egy olyan jogintézmény, egy olyan jogorvoslati forma, mely révén jogkérdések jogorvoslat

útján eljuthatnak a legmagasabb bírói fórumhoz. A másik oldalról ugyanakkor, annak érdekében, hogy hatékonyan és magas színvonalon tudja a Kúria ellátni a jogegységesítő és -fejlesztő feladatát, a Kúria elé kerülő ügyek számát meghatározott szempont szerint apasztani szükséges. A felülvizsgálatból kizárt ügyeknek értékhatárhoz kötése a jogegységesítő funkció betöltésére alkalmatlan, mert a felmerülő jogkérdések súlya nem függ a pertárgyérték nagyságától. Ezért szükséges olyan szűrőrendszer bevezetése, mely a Kúriának a bírósági szervezetrendszerben betöltött helyéből és funkcióiból fakadó közérdekű elvárások teljesítését közvetlenül elősegíti.

A 42/2004. (XI. 9.) AB határozat kifejezetten utalt annak lehetőségére, hogy a jogalkotó alkotmányellenesnek talált szabályokhoz képest más, a jogállamiság követelményét kielégítő módon szabályozhatja a felülvizsgálatot. A jogegységesítő és jogfejlesztő feladat kizárólag úgy teljesíthető hatékonyan és a bírói funkcióval is összeegyeztethető módon, ha jogorvoslat útján a Kúria elé konkrét ügyek kerülnek, ám a jogkérdések súlya alapján a Kúria az elé kerülő ügyekből szelektálhat. Más országokban - beleértve a volt szocialista országokat is - jellemzően bevezettek ilyen típusú szűrőrendszert (pl. Csehország, Szlovénia, Lengyelország, Örményország), azokat pedig az érintett államok alkotmánybíróságai alkotmányosnak is találták. Ennek indoka jellemzően épp a legmagasabb bírói fórum által betöltött alkotmányos funkció hatékony ellátása volt, nevezetesen a jogegységesítés és jogfejlesztés. Az ilyen típusú szűrőt az Emberi Jogok Európai Bírósága [EJEB] sem kifogásolja a tisztességes eljáráshoz való jog alapján.

Az EJEB-nek a 6. cikkhez kapcsolódó esetjoga alapján az engedélyt megtagadó végzéseket nem kell megindokolni, de a részes államok az Egyezmény által garantált jogvédelmi szintnél magasabb védelmet is biztosíthatnak, azaz belső jogukban megkövetelhetik a végzések hosszabb vagy rövidebb indokolását. E gyakorlat fényében tehát a jogalkotóra van bízva a választás. Az előbbi megoldás a szűrő hatékony működtetését a gyakorlatban veszélyeztetheti, az utóbbi ugyanakkor átláthatóbbá és kiszámíthatóbbá teszi az engedélyezés feltételeit.

Ami a konkrét feltételeket illeti, a joggyakorlat egységesítésébe egyaránt belefér az, amikor az alsóbb fokú bíróságok gyakorlata divergál, illetve ha a konkrét ítélet eltér a kúriai gyakorlattól, illetve jogegységi határozattól. A joggyakorlat továbbfejlesztése indokolhatja az engedélyezést, ha eltérő joggyakorlat még nem alakult ki, de egy új jogszabály értelmezése kúriai iránymutatást indokol, esetleg valamely joghézag kitöltése szükséges. A felvetett jogsértés súlya, elvi jellege és a jogegység miatt kell engedélyezni például a felülvizsgálati kérelmeket, ha az Alaptörvény sérelme is felmerül a jogerős határozat kapcsán, illetve ha nyilvánvaló jogtalanság történt az alsóbb fokú eljárásban.

/Az előző joggyakorlat-elemző csoport által készített összefoglaló vélemény 187. oldalán négy kritérium jelenik meg az engedélyezés feltételeként:

- a jogerős döntés eltér a Kúria ítélkezési gyakorlatától,
- olyan eljárási szabálysértés történt, amely kihatott az ügy érdemi eldöntésére,

- az ügy különleges súlya, jelentősége indokolja,
- a Kúria jogegységesítő feladatának ellátása érdekében szükséges./

Az itt említett feltételek alapján inkább az mondható, hogy azok az enyhébb szűrést teszik lehetővé (vagyis hogy minden tényleges jogszabálysértés esetén engedélyezni kell a felülvizsgálatot) Ugyanakkor a két javaslat egyes elemei egybeesnek, viszont az eljárási szabályok kiemelése nem szükséges. Abban a kérdésben is érdemes állást foglalni, hogy az ügynek avagy a felvetett jogkérdésnek kell olyan súlyúnak lennie, ami indokolja a kúriai felülvizsgálatot.

Ami a felülvizsgálat engedélyezését illeti, ismert olyan rendszer is (pl. Németország), ahol az alsóbb fokú (az első fellebbezés alapján eljáró) bíróság dönt elsődlegesen a felülvizsgálat engedélyezéséről abban a határozatában, amellyel szemben felülvizsgálatot enged, de a megtagadó döntés ellen jogorvoslattal lehet fordulni a Szövetségi Legfelső Bírósághoz.]

Indokolt a felülvizsgálati kérelem benyújtására nyitva álló határidő lerövidítése. A jelenlegi 60 naphoz képest elegendő a 30 nap. Az engedélyezés iránti kérelem lényegében annak igazolását tartalmazza, hogy a felülvizsgálati kérelemben felvetett jogkérdés kielégíti a javaslatban foglalt feltételek valamelyikét. Ez magában a felülvizsgálati kérelemben mint beadványban is szerepelhet. Emiatt indokolt a kérelemnek az elsőfokú bíróságnál történő benyújtása.

[Vannak azonban olyan országok is, ahol a szűrőre, vagyis a felvetett jogkérdésre való koncentrálás miatt előbb az

engedélyezési kérelmet kell előterjeszteni, s csak az engedélyezést követően kell benyújtani az ügy konkrét körülményeit taglaló felülvizsgálati kérelmet (USA, Anglia, Szlovénia). Ezzel a konkrét ügy és az általa felvetett jogkérdés is elválik egymástól, és a hangsúly a felek egyéni jog- és érdeksérelméről átcsúszik a közérdekből fakadó jogegység-biztosításra.]

4.2. Alternatív javaslat a Kúria jogegységi feladatainak eredményesebb ellátására

Felülvizsgálati eljárás közigazgatási perjogba történő átemelése során az első figyelembe veendő kérdés természetesen a perorvoslatok rendszerének alakulása. A szabályozás kialakítása során azt az opciót vettük figyelembe, hogy a közigazgatási szervezet átalakítása és ehhez kapcsolódóan a bírósági közigazgatási szervezeti rendszer átalakítása során kialakításra került a fellebbviteli bíróság, így a közigazgatási perben hozott elsőfokú ítéletet rendes fellebbezési rendben, fellebbezési eljárás során a közigazgatási felső bíróság bírálja majd el, amelynek következménye az lesz, hogy a Kúria előtt folyó felülvizsgálati eljárás valóban kivételes jogorvoslati eljárásnak minősülhet. Tekintettel arra, hogy a jelenlegi gyakorlatban – mindig hangsúlyoztuk a felülvizsgálati eljárás rendkívüli jogorvoslati jellegét –, az mégis ritka kivételtől eltekintve fellebbezés hiányában rendes jogorvoslatként működött, amelynek alapvető célja az alanyi igazságosság elérése, az ügyfelek jogkeresése volt. Előre láthatóan a fellebbezési jog beiktatásával a felülvizsgálati eljárások száma is jelentősen csökkenhet.

Így e felülvizsgálati eljárásnak már nem az anyagi igazságkeresés az ügyfelek jogkeresése az alapvető célja, hanem a Kúria meghatározott feladatának, a joggyakorlat egységének biztosítása a megvalósítandó cél. Ez a megváltozott szerepkör lehetővé teszi azt, hogy a felülvizsgálati eljárásra valóban csak a jogszabálysértés esetén kerülhessen sor, az ítélezés jogkérdésben történjen és nem a bizonyítékok újraértékelésével, bizonyítási eljárás lefolytatására, illetőleg a tényállás tisztázására irányuljon. Ebben az esetben lehetőség lesz arra is, hogy a fentiekre irányuló felülvizsgálati kérelmek, amelyek e körben kerülnek előterjesztésre mintegy előkérdésként vagy előszűrés alkalmazásával kikerüljenek a felülvizsgálat köréből.

Ezzel szemben felmerülhet egy olyan megoldás is, amely lehetővé teszi a korábbi előszűrő rendszer tapasztalatainak érvényesítését és hibáinak kiküszöbölését is. A korábban előszűrő rendszerként alkalmazott megoldás - túl azon, hogy nem állta ki az alkotmányosság próbáját és az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek minősítve megsemmisítette azt - semmit nem csökkentett a munkaterhen, ugyanakkor rendkívül hátrányosan befolyásolta a Kúria megítélését. Az előterjesztett felülvizsgálat engedélyezése iránti kérelmek, valamint az ahhoz kapcsolódóan maga a felülvizsgálati kérelem gondos, szakszerű jogi munkaként mindössze egy néhány soros értesítést eredményezett a jogkeresők számára, amely mögött azonban a Kúria részéről, illetőleg abban az időben használatos elnevezése szerint a Legfelsőbb Bíróság részéről csaknem ugyan olyan munkaterhet jelentett, ugyanis minden egyes ügyben meg kellett állapítani, hogy tartalmaz-e a beadvány olyan petíciót, amelynek kapcsán a

joggyakorlat egységéhez járulhat hozzá a Legfelsőbb Bíróság konkrét felülvizsgálati kérelem ügyében hozott döntése.

Módosítja még a korábbi helyzetet az is, hogy a jogegységi tanácsok működésével a jogegységi határozatok meghozatalával a Kúria nem csak a konkrét egyedi ügyekben, hanem e tevékenység során is jelentősen járul hozzá a jogegység biztosításához, az egységes joggyakorlathoz. E tekintetben tehát a felülvizsgálati eljárás mellett a Kúria egyéb eszközt is alkalmazhat az általános feladatának a jogegység biztosításának megoldásához.

A közigazgatási perekben megállapíthatóan bevált az egyes bíró, illetőleg az egyes bíró által a tanács elé utalás jogintézménye. Abban az esetben tehát ha a felülvizsgálati eljárás során a felülvizsgálati kérelmek egyes bíró elé kerülnek, aki az ügyet megvizsgálva eldöntheti, hogy olyan jelentős kérdésről vagy olyan bonyolult ügyről van szó, amelynek kívánatos a tanács elé utalása és mint egy rendes felülvizsgálati eljárásban történő megítélése, akkor az ügyet a felülvizsgálati tanács elé utalja. Ha azonban a Kúriának vagy ezt megelőzőn a Legfelsőbb Bíróságnak már irányadó gyakorlata, ítéletei vannak a felülvizsgálati kérelemben előadott kérdésekben, akkor az egyesbíró egy egyszerűsített határozattal, amelynek elnevezése akár végzés is lehet, az ügyet véglegesen lezárja. Az egyszerűsített határozatnak nem kellene tényállást tartalmaznia, nem kellene kitérnie a teljes jogi környezet taglalására, csupán a felülvizsgálati kérelemben előadott jogszabálysértéssel kapcsolatos álláspontot kellene kifejtetni, illetőleg hivatkozni a Legfelsőbb Bíróság vagy a Kúria korábbi ítéleteire, megjelölve azok számát is.

Ebben az esetben az egyszerűsített felülvizsgálati eljárás mindenképpen munkateher csökkentést jelentene és több szellemi potenciált és erőt lehetne biztosítani a valóban jelentős és a joggyakorlat számára előremutató, iránymutató döntések előkészítésére.

Ez a megoldás mindenben megfelel az igazságszolgáltatással szemben támasztott alkotmányos követelményeknek, mivel az Alkotmánybíróság 42/2004.(XI.9.) AB határozatában, amely az akkor hatályos előzetes szűrőrendszert alkotmányellenesnek minősítette a fent vázolt eljárásjogi helyzetet alakította ki az alkotmányellenesnek ítélt polgári peres eljárási szabályok megsemmisítésével.

A fent kifejtett megoldás elkerülné a felülvizsgálati eljárásra nem alkalmas jellegű a törvény előtti egyenlőség alapvető jogelvét sértő megoldásokat, így lehetőséget biztosítana az előszűrő rendszer alkalmazására annak korlátozó és jogorvoslatot kizáró volta nélkül. Hasonlóképpen jog korlátozó megoldásnak találok a formai akadályok állítását a felülvizsgálati kérelem érdemi elbírálása elé, amely ellenérzéseket szül, a felek számára kizárja a jog alkalmazását, sérti a jogbiztonság elvét, ugyanakkor diszfunkcionál, mint például a jelenleg érvényes a Pp. 340/A.§ (2) bekezdésében meghatározott értékhatár, amely nagyon sok értelmezési kérdést vet fel, ugyanakkor pedig nem éri el célját az értékhatár kijátszásával, amely már visszaélés szerű alkalmazásokhoz vezet.

Nem fogadható el, hogy a felülvizsgálati kérelemben figyelmen kívül kell hagyni azt a tényt, hogy a felülvizsgálni kért ítélet esetleg érdemben hibás, de az

ügy nem jelent olyan típusú ügyet, amely alkalmas volna a joggyakorlat számára szükséges kérdések kifejtésére és ebben az esetben ne kerüljön sor annak elbírálására, hanem mintegy visszautasításra kerüljön.

Amennyiben az egyes bíró, illetőleg tanács elé utalás rendszere nem kerülhetne elfogadásra, abban az esetben mindenképpen külön tanácsban tartom szükségesnek a felülvizsgálati eljárás engedélyezésével kapcsolatos döntés meghozatalát, mert ellentmondó helyzethez vezethet és diszfunkcionális lehet ha az eljáró bíró maga választja ki azokat a felülvizsgálati kérelmeket, amelyeket el kíván bírálni.

A felülvizsgálati eljárásban szükséges a Kúria elnökének felülvizsgálati eljárás kezdeményezésére való feljogosítása. E jogintézmény látszólag az óvás intézményére hasonlít, ugyanakkor azzal gyökeresen ellentétes szabályozási körben érvényesülne.

Az Alkotmánybíróság 9/1992. (I.30.) AB határozata a törvényességi óvás megsemmisítése kapcsán leszögezte, hogy abban az időben Legfelsőbb Bíróság elnökének törvényességi óvás kezdeményezési jogköre, diszkrecionális jogkör, korlátozza a felek önrendelkezési jogát a perben és nem biztosítja a törvény előtti egyenlőséget. A jelen felülvizsgálati eljárás során a Kúria elnökének felülvizsgálatot kezdeményező joga meghatározott körben érvényesülhetne, ezzel kizárva a diszkrecionális jogkör alkalmazását. Sor kerülhetne felülvizsgálati eljárás kezdeményezésére a jogegységi határozatot követően, ha ez szükséges, tekintettel arra, hogy a jogegységi határozat a konkrét ügyekre nem hat ki, tehát az anyagi igazságosságot

és jogszerűséget sértő helyzet alakul ki akkor, amikor a jogegységi határozat következtében érintetlenül hatályban maradnak olyan ítéletek, amelyek törvénysértőek és ezt a jogegységi határozat részletesen ki is fejti.

Az ügyfelek önrendelkezési joga, amellyel kezdeményeznek, vagy részt vesznek jogi ügyletekben a közigazgatási perekben sajátságosan alakul, tekintettel arra, hogy a hatósági eljárás abban az esetben is megindul - hivatalbóli eljárás- ha a fél egyáltalán nem kíván részese lenni a jogügyletnek, a közhatalom azonban beleegyezése nélkül is ügyféli jogállásba helyezi. Ezáltal a Kúria elnökének felülvizsgálati eljárás kezdeményezésére irányuló tevékenysége nem sértheti az ügyfelek önrendelkezési jogát.

Várható vagy feltételezhető, hogy az officialitás elvének érvényesülése következtében a bíróság hivatalból valósíthat meg eljárási cselekményeket, illetőleg hivatalból folytathat le eljárásokat. Ezen eljárások tekintetében a Kúria elnökének felülvizsgálati eljárást kezdeményező joga biztosíthatná a feltétlen törvényességet, tekintettel arra, hogy e körben a felek felülvizsgálati eljárást kezdeményezési szándéka nem adekvát.

Az elmúlt évtizedek bizonyították, hogy a legmagasabb színvonalú ítélkezési gyakorlat mellett is jogi tévedésből vagy egyéb okokból előfordulhatnak kirívóan törvénysértő ítéletek, vagy olyan ítéletek, amelyeknek meghozatalára nem kerülhet sor - társadalmi nyomás, vagy egyéb hatások miatt - a területi bíróságok szintjén. Ezért szükség van arra, hogy felülvizsgálati eljárásban a törvényeknek mindenben megfelelő ítélet szülessen. Példa erre a Tubesi

Lokátor ügy, amely csak a Legfelsőbb Bíróság ítéletével jutott nyugvó pontra.

Abban az esetben, ha a felülvizsgálati eljárásban az előszűrő rendszer előzetes engedélyezéssel valósul meg szükségesnek tartom hatásköri tanács, vagy akár önálló hatásköri bíróság létrehozását is, amely a felülvizsgálati eljárásra bocsájtást döntené el, tehát azt, hogy a Kúriának van e hatásköre az ügyben felülvizsgálati eljárás lefolytatására, illetőleg döntést hozhatna az Európai Unió Bírósága előtt előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezése tárgyában, valamint az Alkotmánybíróság eljárásának kezdeményezése tárgyában.

8. sz. melléklet

A Kúria 2012. - 2014. évi közigazgatási ügyforgalma

2012. évre vonatkozó adatok

1.Munkaügyi érkezés: 852 (841 felülvizsgálati + bir. kij.)

2.Közig. Érkezés: 1827 ebből felülvizsgálat 1666

3.Befejezés: 1625 ebből felülvizsgálat 1488

4.Hivatalból elutasítás 202

5.Befejezési idő bontása: (bíróság kijelölés nélkül)

0-3	3-6	6-12 hónap	1 év felett	2 év felett	
-----	-----	------------	-------------	-------------	--

336	139	882	251	1	=	1609
-----	-----	-----	-----	---	---	------

+ bíróság kijelölés						16
---------------------	--	--	--	--	--	----

Összesen: 1625

2013. évre vonatkozó adatok

1.Munkaügyi érkezés: 765 (740 felülvizsgálati + 25 bir. kij)

2.Közig. Érkezés: 1710 ebből felülvizsgálat 1495

3.Befejezés: 1977 ebből felülvizsgálat 1759

4.Hivatalból elutasítás 278

5.Befejezési idő bontása: (bírósi kijelölés nélkül)

0-3	3-6	6-12 hónap	1 év felett	2 év felett		
354	181	849	495	-	=	
						1879

+ bíróság kijelölés: 98

Összesen: 1977

2014. évre vonatkozó adatok

1.Munkaügyi érkezés: 679 (665 felülvizsgálati + 14 bir. kij)

2.Közig. Érkezés: 2143

3.Befejezés: 2306

4.Adó érkezés: 882 Ebből felülvizsgálat: 632

5.Támogatás: 193

+Bir. kij: 57

Hivatalból elutasítás: 364

Befejezési idő bontása: (bírósi kijelölés nélkül)

0-3	3-6	6-12 hónap	1 év felett	2 év felett		
729	419	748	248	=	2144	-

+ bíróság kijelölés 162

Összesen: 2306

9. sz. melléklet

A hatósági jellegű aktusok felülvizsgálatának különös szabályaira vonatkozó javaslatok

1. Az elemző csoport a hatósági jellegű aktusok felülvizsgálatának különös szabályait a különleges

eljárások között javasolja megállapítani.

2. Felek és más perbeli személyek

2.1. A felperesi pozícióban a perindításra való jogosultságot már a jelenlegi Pp. XX. fejezet is a Pp. általános szabályaihoz képest eltérően állapítja meg a 327. § (1) bekezdés a),b) pontjában, amikor meghatározza, hogy ki jogosult a per indítására, és lényegében ezt a Ket. 15. § (1) és (3) bekezdésében meghatározott ügyfélfogalomhoz köti. Eldöntendő kérdés, hogy maradjon-e így a rendelkezés, vagy szükséges esetleg részletesebben is meghatározni a közigazgatási perben, ki lehet felperes. Kétségtelen tény, hogy aki a közigazgatási eljárásban ügyfél volt és e minőségében rá nézve döntés született, arra nem vonható kétségbe ügyféli jogosultsága. Ugyanakkor meghatározott ügyfajtákban jogszabály állapítja meg azok a körét, akik a jogos érdekük bizonyítása nélkül is ügyfélnek minősülhetnek pl. egyes társadalmi szervezetek vagy hatásterületen élők.

A kereshetőségi jog kérdése hivatalból vizsgálendő anyagi jogi kérdés, melyről a bíróságnak érdemben kell állást foglalnia, és a kereshetőségi jog és a perindítási jog kérdésével kapcsolatos jogalkalmazási problémák miatt indokolt lehet a felperes fogalmának részletesebb megállapítása is.

Közigazgatási perben az alperesként eljáró közigazgatási szerv fogalmába a tényleges közigazgatási szerveken kívül egyéb, a közigazgatási intézményrendszerbe tartozó szervezetek is beleértendőek, amelyek közhatalmat gyakorolnak vagy - leginkább közintézeti jogviszonyokban - egyes közszolgáltatásokat nyújtanak, illetve öngazgatást

gyakorolva tagjaikra kötelező döntéseket hozhatnak (köztestületek, egyetemek).

Az alperes vonatkozásában meggondolandó kérdés, hogy az általános szabályhoz képest indokolt-e a társadalombiztosítási határozatok felülvizsgálata iránti perben a Pp. 341. § b) pontja alapján az elsőfokú határozatot hozó szerv ellen indítani a keresetet.

2.1. Változások a felek személyében

Az általános szabályok mindkét perbeli pozícióra nem, legfeljebb a felperesi pozícióra alkalmazható szabály. Az alperesi pozícióban a közigazgatási szerv esetében speciális okok indokolhatják az alperes személyében való változást a per során, amely az általánostól eltérő szabályozást indokol, hasonlóan a perbe való belépés lehetővé tétele. Ebből következik, hogy sem a Pp. jelenlegi 61.§ (1) bekezdése, sem a másik fél hozzájárulására vonatkozó Pp. 61.§ (2) bekezdés szabályai nem alkalmazhatók.

Alperes oldalán változhat a közigazgatási szerv elnevezése szervezetének változása esetén, illetve jogszabályon alapuló hatáskörváltozás vagy a határozatot hozó közigazgatási szerv megszűnésének következménye a jogutódlás. A jogutódlás jogszabályon alapul ezekben az esetekben, így a jogutód megállapításáról nem a Pp. 62.§-a, hanem a 328.§ (1) bekezdése alapján dönt a bíróság. Nincs szükség felperes kioktatására, felhívására, félbeszakadás megállapítására és a jogutódlást megállapító végzés ellen fellebbezésnek sincs helye.

Mindezek alapján javasoljuk az alperesi jogutódlást a

Kúria 7/2014. (XI.25.) KMK véleményében foglaltaknak megfelelően szabályozni:

„A Kúria Közigazgatási-Munkaügyi Kollégiuma a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény 27.§ (1) bekezdése alapján a közigazgatási perekben bekövetkező jogutódlásra vonatkozó szabályok értelmezéséről a következő kollégiumi véleményt alkotta:

A Pp-nek a felek személyében bekövetkező változásra irányuló rendelkezései (61.-65.§) a közigazgatási perekben e perek sajátosságaira tekintettel alkalmazhatók.

A közigazgatási perekben jogszabályi rendelkezés alapján bekövetkező alperesi jogutódlás esetén a felek akarata és perbeli nyilatkozata a jogutódlást nem befolyásolja. A bíróságnak ezért a perbeli jogutód személyét a jogszabályi rendelkezés folytán kizárólag csak meg kell állapítania, illetve - szükség szerint - rendelkeznie kell a jogelőd perből való elbocsátásáról.

Jogszabályon alapuló jogutódlás esetében a per félbeszakadása nem következik be.

A közigazgatási perekben a Pp. 62.§ (4) bekezdése szerinti pertársaságra vonatkozó szabály nem alkalmazható.

A bíróság alperesi jogutódlást megállapító végzése ellen fellebbezésnek van helye.”

Alanyváltozás - személyhez nem kötött jog esetében - a felperes oldalán is előfordulhat. Amennyiben ez a változás a felperes rendelkezése alapján történik (ingatlant

értékesíti, amellyel kapcsolatban földhivatali vagy építéshatósági eljárás van folyamatban), úgy a Pp. általános szabályai szerint történik a jogutódlás és annak megállapítása is. A felperesre vonatkozó szabályok nagyobb része ezért átvehető.

Ha viszont a felperesi pozícióban olyan hatóság intézmény van, amelynek átalakítása jogszabályon alapul, a perbeli jogutódlásra is az alperesi jogutódlásra megállapított szabályok az irányadók.

2.2. Beavatkozás

Aktusfelülvizsgálati perben beavatkozásra a Pp. 54.§-ában foglaltaknak megfelelően az általános szabályok szerint, a jogi érdek esetén lehetőség van.

Ezen túlmenően

- 1./ külön jogi érdek vizsgálata nélkül is lehetősége van beavatkozásra annak, aki a megelőző eljárásban (ellenérdekű) ügyfél volt (Pp. 332.§ (5) bekezdés);
- 2./ a szakhatóságot alperes beavatkozóként perbe hívhatja és a beavatkozása kötelező (Pp. 332.§ (6) bekezdés).

Egyértelműen szabályozni kell azt, hogy a beavatkozó mikortól gyakorolhatja perbeli jogait. A Pp. 54.§-a szerinti beavatkozás esetében célszerű lenne annak kimondása, hogy csak a bíróság megengedő határozata után (esetén) végezhet perbeli cselekményeket. Ennek hiányában jelentkezik az a gyakorlati probléma, hogy ha a beavatkozás iránti kérelem előterjesztésétől kezdve részt vehet az eljárásban, ez azt eredményezi, hogy „bárki” betekinthez az iratokba érdekeltségére hivatkozással, noha a vizsgálatot követően megállapítható, hogy semmilyen jogi érdeke nincs a perben.

Amennyiben a beavatkozás azon alapul, hogy a közigazgatási eljárásban már ellenérdekű félként, illetve szakhatóságként részt vettek, ezek az adatok a közigazgatási iratokból ellenőrizhetők, megállapíthatók és egyben kötelező is a megengedés. Ezekben az esetekben nem is kell arról döntést hozni, hogy a bíróság megengedi a beavatkozást, hiszen az jogszabályon alapul (kötelező), így a bíróság a szándék bejelentése után csupán megállapítja, hogy melyik fél oldalán vesz részt a perben beavatkozóként.

Célszerű lenne azt is pontosítani, hogy kit, (mit) értünk ellenérdekű ügyfél alatt. A közigazgatási iratokból megállapítható, ha az első- és másodfokú határozatot több ügyfélnek kézbesítették, akik soha, semmilyen nyilatkozatot nem tettek az eljárás során (például földforgalmi törvény, közös tulajdon, kisajátítás esetén az ügyfelek száma, akiknek a határozatot kézbesítették 10-100 fő is lehet). Lehetne szigorítani, hogy legalább a közigazgatási eljárásban való nyilatkozattétel szükséges ahhoz, hogy valaki a közigazgatási eljárásban ellenérdekűnek félnek minősülhessen, amiből látható az ügyben való jogi érdeke.

Megfontolandó, hogy a közigazgatási eljárásban szereplő ellenérdekű fél - csak ügynevezett önálló beavatkozó legyen, jogaiban (egyezségkötés, joglemondás, jogelismerés) kiszélesítve a közigazgatási per résztvevője, vagy jogaiban és kötelezettségeiben erősítve hasonlóan a három személyes jogviszonyhoz - alperesi pozícióba kerüljön a közigazgatási szerv mellett (pl. gyermek-szülő kapcsolattartási ügy, stb.).

3. Képviselet

A közigazgatási eljárásban a fél személyesen eljárhat, de törvényes, szervezeti, ügyleti képviselet is előfordulhat. Egyértelmű szabályozás indokolt abban az esetben, ha a helyi önkormányzat, polgármester, jegyző ellen indítják a pert, hogy ki jogosult a képviselet ellátására.

Szükséges ugyanakkor rámutatni arra az ellentmondásra, hogy a közigazgatási határozat kizárólag jogszabálysértésre hivatkozással támadható keresettel, ugyanakkor a kereset benyújtása nem igényel kötelező jogi képviseletet. Általános tapasztalat, hogy jogban többnyire járatlan ügyfelek nem képesek értékelhetően meghatározni a jogszabálysértést, amely a perindítás sine quanonja.

A gyakorlat ma ezt a jogszabályigényt úgy fordította le, hogy az ügyfél által körülírt jogsértést elégségesnek tartja, a jogszabályhelyet hozzá a bíróság keresi meg.

Megfontolandó ezért - változatlan perindítási feltételek mellett - a kötelező jogi képviselet előírása az elsőfokú eljárásban is.

Fellebbezési eljárásban vagy az ügyek bizonyos csoportjára (közbeszerzés, versenyjog, stb.) ugyancsak javasolható a kötelező jogi képviseletet előírni.

4. Keresetindítás, keresetlevél benyújtásának kellékei

4.1. Keresetindítás

A keresetlevélnek a 121.§-ban meghatározottakon túl tartalmaznia kell:

a) a felülvizsgálni kért közigazgatási határozat számát és a határozatot hozó hatóságot;

- b) a közigazgatási eljárásban csatolt és a per vitelére is kiterjedő meghatalmazásra utalást (másolatban a meghatalmazás csatolása);
- c) a félnek a Pp. 141.§ (1) bekezdésében meghatározott adatait;
- d) jogszabálysértésre hivatkozást.

A jelenlegi szabályozás szerint a keresetlevélnek a határozat számát kell csak megjelölni, amely nem elegendő, hiszen a határozatot hozó hatóság ismeretének hiányában a bíróság a Pp. 331. § (1) bekezdésében írt kötelezettségének nem tud eleget tenni, s nem tudja a keresetet az elsőfokú hatóságnak megküldeni. (Amennyiben a szabályok változása folytán a keresetlevél benyújtásának helye a bíróság lenne, akkor sem lehetne az előzményi iratok beszerzése iránt intézkedni ezen adat ismerete nélkül.) Közigazgatási perben a felek általában nem vesznek részt személyesen az eljárás során (vagy csak képviselő útján), s a tárgyaláson kívüli elbírálás esetén sem ismertek felperesnek azon személyi adatai, amelyek az illetékeljegyzési jog folytán feljegyzett és behajtandó illeték esetén az adóhivatallal közlendők.

Szükségtelen a jelenlegi szabály szerint arról nyilatkozni a keresetlevélben, hogy a határozatról az ügyfél mikor és milyen módon szerzett tudomást. Ezen adatok a közigazgatási iratokból, a tértivevényből állapíthatók meg és nem az ügyfél nyilatkozatára alapítja a bíróság annak megállapítását, hogy a keresetlevél határidőben érkezett-e.

Meg kell határozni azt is, hogy a közigazgatási perben mit jelent a Pp. 121.§ (1) bekezdés c) pontja, mely szerint

meg kell jelölni az érvényesíteni kívánt jogot, ennek alapjául szolgáló tényeket, bizonyítékokat. A keresetlevélnek tartalmaznia kell, hogy a közigazgatási határozatot mely okból, mely tényekre, körülményekre, bizonyítékokra alapítottan tartja a fél jogszabálysértőnek.

A Pp. 121.§-ban és a Pp. 330.§-ban foglaltaknak, azaz a keresetlevél kötelező tartalmi elemeinek indokolatlan a megalkotandó törvényszövegben (a Kp.-ben) kettő vagy több helyen való általános tartalmú (nem speciális!) szabályozása.

A keresetlevél benyújtása és kellékei általános szabályozást ezért össze lehetne vonni, teljessé téve így az egy helyen való általános tartalmú szabályozást.

Kötelező jogi képviselet esetében a keresetlevélhez csatolni kell a jogi képviselő meghatalmazását, illetve a képviseleti jogot igazolni kell. Amennyiben a közigazgatási eljárásban eljáró jogi képviselő olyan meghatalmazást csatolt, mely a per vitelére is vonatkozik, a keresetlevélben erre utalnia kell.

A Pp. 121.§ /3/ bekezdése rendelkezik a jogi képviseletről („Kötelező jogi képviselet esetében a keresetlevélhez csatolni kell a jogi képviselő meghatalmazását, illetve a képviseleti jogot igazolni kell.”), ahogyan a Pp. 330.§ /1/ bekezdés c) pontja is („ha a közigazgatási eljárásban a jogi képviselő olyan meghatalmazást csatolt, mely a per vitelére is vonatkozik, az erre való utalást.”). E szabályozás összevonható.

A keresetlevél kötelező tartalmi eleme legyen a felülvizsgálni kért közigazgatási határozatot hozó szerv

megnevezése, címe.

A Pp. 121.§ /1/ bekezdés b) pontja „a feleknek, valamint a felek képviselőinek nevét, lakóhelyét és perbeli állását” tartalmazza kötelező elemként, míg a Pp. 330.§ /1/ bekezdés a) pontja is csak a közigazgatási határozat számának feltüntetését írja elő („A keresetlevélnek a 121.§-ban meghatározottakon túl tartalmaznia kell: a) a felülvizsgálni kért közigazgatási határozat számát”).

A Pp. 121.§ /1/ bekezdés c) pontjának újraszabályozása indokolt.

A Pp. 121.§-ában foglaltak szerint a keresetlevélben fel kell tüntetni

„az érvényesíteni kívánt jogot” [c./ pont], továbbá
 „a bíróság döntésére irányuló határozott kérelmet (kereseti kérelem)” [e./ pont].

A c) és az e) pontban foglaltakat a felperesek - meg nem értve tényleges tartalmukat - sokszor helytelenül alkalmazzák, figyelemmel a Pp. 330.§ /2/ bekezdésében foglalt szabályozásra is, amely szerint:

- „A keresetlevelet jogszabálysértésre hivatkozással (...) kell benyújtani.”.

Az „érvényesíteni kívánt jog”, a „határozott kérelem” és a „jogszabálysértésre hivatkozás” előírásokat a keresetlevél kötelező tartalmi elemei között, és akként kell meghatározni, hogy egyértelmű legyen a felperes számára: mit kérhet a bíróságtól, és az milyen jogi alapokon (jogszabályok) nyugodjon.

A keresetindítás fejezetrészből azok a részek, amelyeket a jogalkotó eredendően nem kívánt a közigazgatási perekben alkalmazni, értelemszerűen kimaradnának a Kp.-ből (jogvita peren kívüli elintézése Pp. 121/A.§).

4.2. Keresetindítás helye, ideje

Felvetődik a kérdés, hogy maradjon-e a jelenlegi rendszer, mely szerint fő szabály szerint az elsőfokú hatóságnál kell a keresetlevelet előterjeszteni a közléstől számított 30 napon belül, illetve külön törvényben megállapított határidőn belül vagy pedig a keresetlevelet a bíróságnál kelljen előterjeszteni. Több évvel a rendelkezés hatályba lépése után is előfordul, hogy a keresetlevelet vagy csak a bíróságon vagy mindkét helyen előterjesztik.

Pontosítani kellene a Pp. 104/A. §-nak, tehát a törvénykezési szünetnek a közigazgatási perekben való speciális alkalmazhatóságát különös tekintettel arra, hogy a Ket. 109. §-ban foglalt szabályok átkerültek a Pp.-be, a Ket. 109. § megváltozott, a határidőt már nem tartalmazza. Az 1/2010. (I.18.) KK véleményben foglalt elvi megállapítások és indokok, miszerint a keresetindítási határidő a közigazgatási szervhez kötődik és a hatósági tevékenység nyáron sem szünetel, továbbá, hogy a jogalkotói cél ezen határidők meghosszabbítása nem volt, jogalkotói szinten is megerősítésre szorul. Ezért a keresetindítási határidő esetében indokolt egyértelműen a Pp. 104/A. §-ának kizárása a közigazgatási perben. Indokolt a jelenlegi 330. § (2) bekezdés anyyi kiegészítése, hogy a közigazgatási szerv az iratokat eredetben továbbítja a bíróságra elkerülendő ezzel a szelektálást vagy a fénymásolás történő hiányos előterjesztést. A közigazgatási szervet az iratok előterjesztésének határidőben történő végrehajtására pedig kötelező /nem csak lehetséges/ bíróságolással kellene rászorítani a Pp. 331. § (2) bekezdés kiegészítéseként.

Ezzel elkerülhető az az egyes hatóságok részéről tapasztalt gyakorlat, hogy másolatban, netán szelektált módon terjesztik fel az iratokat. Több esetben előfordult, tárgyalást kellett azért elhalasztani, hogy a feltárt adatok alapján hiányzó iratokat becsatolják.

Amennyiben az a döntés, hogy a bírósághoz kell közvetlenül a keresetlevelet benyújtani, úgy a 330.§ (2) bekezdésében azt kell szabályozni, hogy a bíróság a keresetlevelet megküldi az első fokon eljáró közigazgatási szervnek azzal, hogy ... napon belül az iratokat a másodfokú szervhez továbbítsa, aki az eredeti iratokat a keresetlevélre vonatkozó nyilatkozatával együtt ... napon belül továbbítja a bíróságra.

4.2. Intézkedés a keresetlevél alapján

A jelenlegi Pp. szabályozás szerint a bíróság írásban közli a közigazgatási szerv nyilatkozatát a felperessel. A külön közlés szükségtelen, hiszen a bíróság az első tárgyalásra idéző végzéssel együtt küldi meg a nyilatkozatot a felperesnek. Tárgyaláson kívüli elbírálás esetében pedig a Pp. 338. § (8) bekezdés b) pontjában foglaltak megfelelően irányadók.

A Pp. 332. § (3) bekezdéssel, a végrehajtás felfüggesztésére irányuló kérelem elbírálásával kapcsolatban indokolt a 3/2008 KPJE döntés törvénybe foglalása, azaz, hogy a bíróság a végrehajtás felfüggesztése tárgyában előterjesztett kérelemről az iratoknak a bírósághoz való beérkezését követő 8 napon belül határoz, illetve - az (5) bekezdés alapján - az ellenérdekű félnek beavatkozás lehetőségéről való

értesítését követően a beavatkozási szándék bejelentésére biztosított 5 nap leteltét követő 8 napon belül dönt.

E módosítási javaslat indoka megegyezik a jogegységi határozatban foglaltakkal, azaz jogsérelmet okozhat a közigazgatási eljárás ellenérdekű felének, hogyha a beavatkozását megelőzően történik a végrehajtás felfüggesztéséről döntés, ezért őt nem illeti meg a fellebbezési jog, hiszen a végzés meghozatalának időpontjában még a perben nem vett részt.

A Pp. jelenlegi 332. § (3) bekezdése szerint a bíróság értesíti haladéktalanul a végrehajtás felfüggesztéséről a végrehajtást foganatosító szervet, valójában ez nem a bíróság kötelezettsége, hanem az alperesé, tehát ennek megfelelően célszerű a módosítás. A végzést ugyanis az alperesnek kell kézbesíteni, hiszen a végrehajtás felfüggesztése ellen ő élhet jogorvoslattal.

A 332. § (4) bekezdés kiegészítése is indokolt azzal, hogy a végrehajtás felfüggesztése tárgyában hozott végzés ellen külön fellebbezésnek van helye, kivéve, ha az elutasítás indoka a kérelem alátámasztásául szolgáló adat, tény, bizonyíték hiánya. A felperest semmilyen hátrány nem éri, ha ezen elutasítás miatt nincs fellebbezési lehetősége, ugyanis mód van a kérelem ismételt előterjesztésére kellően kiegészítve, és nem áll elő az a helyzet, hogy a fellebbezés mellé csatolják azokat a dokumentumokat, amiket az elsőfokú bíróságnak kellett volna értékelnie.

Indokolt a Pp. 332/A. § további pontokkal történő kiegészítése.

A bíróság a keresetlevelet a 130. § alkalmazása során

elutasítja különösen akkor:

c/ha a felperes a közigazgatási eljárásban jogorvoslati jogával nem élt és a másodfokú határozat reá nézve kötelezettséget nem állapított meg, illetve az elsőfokú határozatnál nem súlyosabbat,

d/ha a fél a keresetlevelet a másodfokú hatósághoz nyújtja be és az elsőfokú hatósághoz az 30 napon túl érkezett,

e/ha a fél csak olyan jogszabálysértésre hivatkozik, amelyet a fellebbezésében nem sérelmezett, kivéve, ha azt csak a másodfokú határozat tartalmazta;

f) ha a felperes felhívásra a felülvizsgálni kért határozatot hozó másodfokú szervet nem vonja perbe.

Ezen kiegészítések indoka egyrészt az, hogy valóban az nyújtson be keresetet, akinek ehhez érdeke fűződik, illetőleg aki ügyféli jogait már az alapeljárásban is gyakorolta. Továbbá egyértelmű jogi normává kell tenni azt, hogy közigazgatási per alperese a jogerős másodfokú határozatot hozó szerv, tehát annak perbe hívása elmaradása az idézés kibocsátása nélküli elutasítást vonja maga után.

A Pp. 327.§ (3) bekezdése azt a lehetőséget biztosítja, hogy a fél „a per során” vonhatja perbe a másodfokú közigazgatási szervet. A keresetlevél benyújtása után a bíróságnak kell eziránt hiánypótlás keretében intézkedni, majd ennek eredménytelensége esetén a mulasztás következtében a Pp. 130. § (1) bekezdés g) pontja alapján a keresetlevelet idézés kibocsátása nélkül elutasítani.

Általános tapasztalat, hogy soha nem fordult elő a Pp. 332.§ (1) bekezdés d) pontjában írt azon rendelkezés alkalmazása, hogy az elnök az alperes kérelmére elrendeli a keresettel megtámadott környezetvédelmi bírság bírói letétbe helyezését. Amennyiben ez nem gyakorlat, úgy

felmerül a kérdés, hogy szükséges-e önálló szabályozása.

Új szabályként indokolt bevezetni, hogy a perben ideiglenes intézkedés elrendelésére külön jogszabály alapján van lehetőség.

A Pp. 156.§-ában szabályozott ideiglenes intézkedés célja az, hogy a jogosult már az ítélethozatalt megelőzően hozzájuthat a pernyertesség várható eredményéhez. A jogintézmény célja azonnali jogvédelem nyújtása, az igény valószínűsége alapján. A Közigazgatási perekben ez a szabály nem alkalmazható, mivel a bíróság a határozat törvényességét vizsgálja eljárásjogi és anyagi jogi kérdésekben. A jogot vagy kötelezettséget a közigazgatási hatóság állapítja meg. Egyes törvények megengedik az ideiglenes intézkedés lehetőségét, (például a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 11.§ (1) bekezdése kimondja, hogy a bíróság a fél kérelmére ideiglenes intézkedésként rendelkezhet például a szociális ellátás folyósításáról. Ilyen ideiglenes intézkedési lehetőséget biztosít a kisajátításról szóló 2007. évi CXXIII. törvény 32.§ (1) bekezdése is).

4.3. A perindítás hatálya

Javasolt úgy pontosítani, hogy a közigazgatási perben a perindítás hatálya a keresetlevélnek a bíróság részéről az alperesnek való kézbesítéssel áll be, és nem a 332. §-ban foglalt megtett intézkedésekről szóló értesítéssel.

A bíróság számtalan intézkedést tesz a 332. § alapján. Célszerű egyértelműen fogalmazni, hogy a keresetlevél közléséhez kötődik és nem bármilyen más értesítéshez a

hatály beállta.

5. Soronkívüliség

Pontosítani szükséges a törvényben tételesen felsorolt eseteket, pl. a kiskorúak ügyeit. Értelemszerűen vannak olyan halasztást nem tűrő esetek, amikor indokolt a soronkívüliség. Ilyen pl. a felügyelettel, elhelyezéssel, tartással összefüggő ügyek, de nem tekinthető ebbe a körbe pld. a kiskorú nevére vásárolt ingatlan vagy ezzel kapcsolatos földhivatali eljárás. A 333. § (4) bekezdése teljesen szükségtelen és irreális előírást ad, amikor kimondja, hogy 30 napon belül érdemben kell dönteni. Értelemszerű, ha a keresetlevél beérkezésétől számított 29. napra az első tárgyalás kitűzése megtörténik, de azon bizonyítási indítványt nyújtanak be vagy az ügyfél távolmaradását kimenti, új tárgyalást kell kitűzni, így képtelenség 30 napon belül érdemben dönteni. Értelmezhetetlen is az érdemi döntés határidejét ahhoz kötni, hogy van-e megváltoztató jogköre a bíróságnak. Akár van, akár nincs, a peres eljárás lefolytatása alapján tud a jogszerűségről dönteni a bíróság.

6. Keresetváltogatás

A Pp. 335/A.§ (1) bekezdése alapján legkésőbb az első tárgyaláson biztosított a keresetmódosítás lehetősége. Ez a szabály megfontolandó akként, hogy

a) a perindítási határidő letelte után keresetet változtatni nem lehet; vagy

b) tételesen felsorolt ügyekben kizárt, hogy a perindítási

határidő letelte után módosítsák a keresetet.

A bírói gyakorlatban több esetben okozott nehézséget e szabály alkalmazása. Számtalan esetben a fél az első tárgyalás után újabb, korábban nem hivatkozott jogszabályt jelöl meg jogszabálysértésként, s ezt azzal indokolja, hogy nem a kereset módosítása, csupán a korábban már érvényesített igényének alátámasztására, megerősítésére szolgál. Számtalan esetben a keresetindításra nyitva álló határidőben csupán általánosságban hivatkozik jogszabálysértésre, az egész eljárást vitatja, a tényállás-tisztázási kötelezettség elmulasztását, a bizonyítékok téves értékelését, majd az első tárgyalás után jelöl meg újabb, illetve konkrét jogszabálysértést.

A gyakorlatban is eltérő döntéssel találkozunk, amikor felülvizsgálati eljárás során a bíróság nem ugyanúgy értelmezi a keresetmódosítást, mint az elsőfokú bíróság. A közigazgatási határozat felülvizsgálata nem általános, felperes keresete határozza meg a felülvizsgálat terjedelmét, irányát.

Amennyiben a keresetlevél benyújtásával a kereseti kérelem rögzült, ne legyen megengedett további kérelmek befogadása, ne lehessen újabb jogszabálysértésre hivatkozni. A félnek 30 napon belül lehetősége van azt felmérni, hogy a határozat miért sérelmes számára, szükségtelen erre még további határidőt biztosítani. Amennyiben nem támogatandó, hogy általánosságban a keresetindítási határidő után kizárt a keresetmódosítás, azt ettől függetlenül egyes ügytípusokra ki lehetne mondani. (Például közbeszerzési, hírközlési ügyek, nemzetgazdasági szempontból kiemelt beruházás esetén, stb..)

7. A közigazgatási határozat módosításának lehetősége, határideje

A közigazgatási szerv felülvizsgálni kért határozatát a tárgyalás berekesztéséig megváltoztathatja, módosíthatja. Indokolatlan korlátozás, hogy erre csak az érdemi védekezés előterjesztéséig van lehetőség, ugyanis számtalan esetben éppen a tárgyalás adatai alapján észleli a hatóság, hogy a határozata nem felel meg a jogszabályoknak. Fenn kell tartani a korrigálás lehetőségét, ezzel elkerülendő, hogy csak hatályon kívül helyezés útján történhessen ez meg, amely egyébként az eljárás elhúzódásához vezetne és az a felperesre nézve is hátrányos.

8. Bizonyítás

E ponton az egyik fő kérdés a bizonyítási rendszer törvényen belüli szabályozása, az általános és különös szabályok elválasztása. Terjedelmi okokból e helyütt utalunk a korábbi joggyakorlat-elemző csoportok tárgykörben rögzített tanulmányaira. Így: a 2012-es összefoglaló jelentés IV./B/4. pontjára és a 3. számú mellékletére, valamint a 2013-as jelentéshez készült, dr. Mudráné dr. Láng Erzsébet - A közigazgatási per érdemi lefolytatása, a keresetről döntés című részanyagára, továbbá a szakértői bizonyítás tárgyában 2015-ben befejezett joggyakorlat-elemző jelentésre /Szakértői bizonyítás a bírósági eljárásban 233 - 241. o. (2015.febr.12.)/

9. Határozatok

9.1. Fő szabály szerint a bíróság a jogszabálysértő közigazgatási határozatot hatályon kívül helyezi, és szükség esetén a közigazgatási határozatot hozó szervet új eljárásra kötelezi. Jelenleg a döntés kizárólag az ügy érdemére is kiható eljárási szabály megsértése esetén helyezhető hatályon kívül a Pp. 339. § (1) bekezdése értelmében, a bíró egyéb szabálysértésekhez nem fűzheti a kasszáció jogkövetkezményét. A bírói döntési szabadság ilyen irányú korlátozása a bírói gyakorlatban kialakult - külföldön is hasonlóan jelen lévő - szabálynak a Pp.-be építésével alakult ki, ugyanakkor az Európai Unió Bíróságának legújabb joggyakorlata (pl. Gemeinde Altrip ügy) tükrében aggályos. Indokolja továbbá e szabályozás felülvizsgálatát a hatósági eljárási jog újrakodifikálása is, amely az eljárási szabályok jelentőségének felértékelését tűzi ki céljául. Az időszerű ítélkezési gyakorlat, a perek érdemben való befejezhetősége kétségkívül indokolja, hogy ne vezessen minden jogszabálysértés kasszációhoz. Egyrészt kérdés, hogy szükséges-e ezen korlát jogszabálysövegben való megjelenítése, másrészt vizsgálandó, az eljárási szabályok jelentősége és a közigazgatás cselekvőképességének a megőrzése rugalmasabban összhangba. Az ügy érdemére kiható szabálysértés mellett például a francia gyakorlat a legfőbb garanciális szabályok megszegését azok eredményétől függetlenül mindig lényegesnek tekinti.

Az időszerű ítélkezés másik sarokpontja a hatályon kívül helyezés helyett az ügy érdemi befejezése érdekében gyakorolható megváltoztatási jogkör. A hatalmi ágak megosztásának tanából levonható általános következtetés, hogy a bíróságnak általános jelleggel, minden közigazgatási ügyre nézve nem adható megváltoztatási

jogkör, ugyanis az a végrehajtó hatalom, a közigazgatás hatáskörének elvonását jelenthetné. Ugyanakkor éppen a jogviták gyors végleges rendezése érdekében ezen elv érvényesülése bizonyos esetekben korlátozható. Jelenleg is módjában áll a bíróságnak számos közigazgatási határozatot megváltoztatni, az e körbe tartozó döntéseket részben a Pp., részben az egyes ágazati törvények sorolják fel. Ezen, alkotmányjogilag olykor nehezen indokolható esetköröket is tartalmazó ügycsoport-halmaz helyett indokolt lenne a megváltoztatási jogkört elvi alapokra helyezni és ügýtípusok helyett a felülvizsgált döntések jellege szerint kialakítani a szabályozást. Nyilvánvalóan a nem mérlegelési jogkörben meghozott döntések esetén, ha a tényállás teljesen tisztázott, a bíróságnak módja van a döntés megváltoztatására. Mivel a bírói gyakorlatban jelenleg igen ritkán használt lehetőség a megváltoztatás, annak érdekében, hogy ténylegesen alkalmazott jogkövetkezménnyé váljon, szükséges lehet a megváltoztatás kötelezővé tétele (pl. német megoldás), vagy egyes esetekben a hatályon kívül helyezés elméleti kategóriák mentén való korlátozása.

A bíróság mindig csak a közigazgatási cselekvés törvényességét vizsgálhatja. Jelenleg a mérlegelési jogkörben hozott döntések esetére tételesen meghatározza a Pp. 339/B., hogy milyen eljárási jogsértések vizsgálhatóak a bíróság által, vagyis az általánosnál korlátozottabb a felülvizsgálati jogkör és ezen keresztül a döntési jogkör is. Ez a formula szintén a bírói gyakorlatból került a hatályos jogba beépítésre. Természetesen a mérlegelési mozgástér (margin of appreciation) doktrínája a közigazgatási bíráskodásnak éppen a hatalmi ágak megosztása elvéből következően szükséges eleme, ugyanakkor

az, hogy a felülvizsgálat milyen mélységű, számos körülménytől függ: mind a használt közigazgatási eszköztől, mind a vonatkozó anyagi jogtól, illetve az uniós jogi érintettségtől is. A francia közigazgatási bíraskodásban például négy különböző felülvizsgálati mérce szerint ítélik meg a törvényességet (teljes kontroll, minimális kontroll, korlátozott kontroll és eredménykontroll (controle bilan), a német dogmatikában a mérlegelési mozgástér igen árnyalt megközelítésével szintén differenciált mérce szerint kerülnek a közigazgatási ügyek megítélésre. Ugyanígy bizonyos esetekben - elsősorban a büntető jogi jellegű közigazgatási ügyekben - a teljes körű hatékony jogorvoslat elve még a mérlegelési jogkörben hozott határozatok teljes körű érdemi felülvizsgálatát is megkövetelheti (EJEB Menarini-ügy, vagy Kúria Kfv.III.37.690/2013/29. szám). Éppen ezért helyesebb lenne, ha a bírói gyakorlat alakítaná ki ennek differenciáltabb megközelítését és ebben a jogalkotó nem kötné meg feleslegesen a jogalkalmazást.

A közigazgatási határozat helyett a közigazgatási jogvita fogalmának használatát javasoljuk, hiszen a közigazgatás cselekvése nem csak határozatokban, hanem intézkedésekben, mulasztásokban, szerződésben, tájékoztatókban, körlevelekben, normákban, stb. is megjelenik. Éppen ezért célszerű lenne a közigazgatási bírósághoz megnyitni a bírói utat minden közigazgatási jogvitában. Közigazgatási jogviták azon jogviták, amelyek a közigazgatási jogalanyok közigazgatási jog által szabályozott cselekvésének (döntések, intézkedések, mulasztások) jogszerűségével kapcsolatosak. Ennek csak egy része tehát a közigazgatási határozatok felülvizsgálata.

10. Fellebbezés-felülvizsgálati kérelem

/A tárgykör részletes kimunkálását ld. a IV. fejezetben./

A Pp. XX. fejezetének jelenleg hatályos szabályai közül javasoljuk törölni a 340/A. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezést, amely szerint a Kúria a felülvizsgálati kérelem tárgyában a kérelemnek a Kúriához való beérkezéstől számított százhusz napon belül dönt.

A szabály fenntartása azért indokolatlan, mert egyrészt a Kúria közigazgatási perekben a százhusz napos befejezési határidőt az ügyek többségében a beérkezés magas száma miatt nem volt képes betartani, másrészt ha a Kúria kapacitása a felülvizsgálati szabályok változása következtében a befejezések gyorsítását lehetővé teszi, a határidő fenntartása szükségtelenné válik.

A hatályos rendelkezés egyébként a jogbiztonságot rombolta, mivel a peres felek jogosan kifogásolták a határidő elmulasztását, ugyanakkor a Kúria a kifogásoknak nem volt képes eleget tenni.

11. Az ügyész feladatai a közigazgatási perben

Az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény (Ütv.) alapján, az ügyész a közérdek védelmi hatásköreit, súlyos törvénysértés kiküszöbölése érdekében elsősorban a bírósági peres és nemperes eljárások megindításával, valamint hatósági eljárások kezdeményezésével és jogorvoslat előterjesztésével gyakorolja.

További fontos intézmény a legfőbb ügyész és a Kúria közötti kapcsolat, mely szerint a legfőbb ügyésznek a Kúria előtti eljárásokban lehetősége van szakmai véleményt

nyilvánítani, ez az ún. *amicus curiae* intézménye, amely az Ütv. 11. § (2) bekezdés j) pontja szerint érvényesül.

Az e körben készült szakmai részanyag szerint a létrehozandó közigazgatási perjogban a fenti hatáskörök fenntartandók, ebből következik, hogy a Pp. 327/A. és 332. § (2) bekezdés, 337. § tartalmi változások nélkül jelenhet meg az új közigazgatási perjogban.

A fent írtakkal összefüggésben indokolt a Pp. 274. § (6), (8) bekezdésének megjelenítése is. Szükséges lenne törvényi szintre emelni a Kúria 3/2012. KMPJE jogegységi határozatában foglalt döntését is, mely kimondja, hogy az ügyész a fél jogainak gyakorlására törvény által feljogosított absztrakt közjogi jogalany.

Újszerű feladatként jelenhetne meg a közigazgatási perrendtartásban, hogy amely esetben a bíró úgy látja, hogy a teljes objektív jogszerűség helyreállítását az ügyfél kereseti kérelmének keretein belül nem tudja elérni, mert a feleknek az nem érdeke, indokolt az ügyész álláspontjának, véleményének kikérése.

A per szempontjából hatékonyabb, ha az ügyész nem félként vesz részt benne, hanem egy sajátos véleményező státuszban. Abban az esetben tehát, amikor a bíró a keresettől eltérés mellett dönt, indokolt az ügyész véleményének kötelező kikérése.

Ennek célja, hogy a közérdeket megjelenítő releváns jogi érvelést adjon, mellyel segíteni tudja a felülbírált jogkérdésben hozott objektív jogvédelmet érvényre juttató bírói döntéshozatalt. A bíró nincs kötve az ügyész álláspontjához, annyiban használja fel, amennyiben a per eldöntéséhez indokoltnak tartja. Ez azonban a perirat része lesz, a felek által is megismerhető. Mindenesetre ez utóbbi intézmény az új közigazgatási perjogban csak kereseti kérelemről való eltérés esetén lenne, de ebben az

esetben kötelező.

Egyébiránt az ügyészi szervezet szintjei és hatáskörei jellemzően a bírósághoz igazodnak, ezért a legfőbb ügyész által meghatározott hatásköri és illetékességi megoszlásnak megfelelően a szervezeti szinthez igazodóan látja el feladatait az ügyész a közigazgatási perekben.

12. Tárgyaláson kívüli eljárással kapcsolatos javaslatok

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

Már a közigazgatási perek eljárási kérdései áttekintésére az elmúlt évben létrehozott Joggyakorlat-elemző Csoport is érintette azt a kérdést, konkrétan abból az aspektusból, hogy a tárgyaláson kívüli ügyintézés "praktikusnak" tűnő volta ellenére miért nem váltotta be a hozzáfűzött reményeket. Ennek több oka, magyarázata van. Önmagában - egyéb kapcsolódó intézkedések nélkül - a nagy ügyérkezésű bíróságokon e jogintézmény nem lehetett eredményes. Amennyiben az egy bírónak kezén lévő ügyek száma nem csökken jelentősen, illetve a heti kettő kötelező tárgyalási nap tartása továbbra is generális elvárás, tehát a bírónak

munkaszervezési intézkedéssel nem szabadul fel ideje, akkor a tárgyalásra készülés, írásba foglalás és kurrencia állandóan visszatérő rutinja, körforgása mellett nem lesz módja a tárgyaláson kívüli ügyeket előre venni. Azokon a törvényszékeken pedig, ahol az időszerű ügyintézés eddig is megoldható volt, a tárgyaláson kívüli elintézésnek nem volt igazán értelme. Az eljárásnak ez a módja tehát nem lett élő jogintézmény, sőt, talán még kontraproduktívnak is mondható. A levelezgetés a felekkel, vagyis a felperes azon joga, hogy az ellenkérelem kézhezvételétől számított 8 napon belül tárgyalás tartását kérheti, illetve az ellenérdekű fél tárgyalás tartására irányuló kérelem előterjesztését biztosító törvényi előírás az eljárás elhúzódásához vezet és végső soron ugyanoda, azaz a tárgyalás kitűzéséhez juttatja el a pert.

A bírák tapasztalata az volt, hogy megfelelő tárgyalásvezetés esetén a tárgyaláson sokkal inkább célravezető, az ügy eldöntését segítő nyilatkozatokat lehet a felektől beszerezni, mint iratváltásokkal. Azokban a perekben pedig, ahol a törvényi határidők szűkre szabottak, a levélváltások miatt a határidők egyszerűen nem tarthatók.

A tárgyaláson kívüli elbírálást jelenleg a Pp. 338.§-a (1)-(8) bekezdései szabályozzák. A szabályrendszer összetett. A tárgyaláson kívüli eljárás, mint főszabály alól 3 lépcsős kivétel van. A törvény zárja ki ex lege bizonyos eljárásokban (Pp. 333.§ és 337.§), a felek diszkrecionális rendelkezési jogukkal élve félretehetik (kéri a tárgyalást), de a bíró is dönthet a mellőzésről, akár a keresetlevél beérkezésekor azonnal (pl. az ügyet bonyolultnak ítéli), vagy az elbírálás során úgymond menet közben (pl. bizonyítás szükségessége látszik). Leszögezhető, hogy a bírák részéről többletfigyelmet,

adminisztrációt kíván, de az ügyfelek körében sem lett osztatlanul népszerű a tárgyaláson kívüli elintézés. Ez utóbbinak is több oka van. Egyrészt az elsőfokú bírósági eljárás (per) szóbelisége, nyilvánossága olyan jogtörténeti axióma, ami igen mélyen gyökerezik a köztudatban, a felek a szóbeliségtől többelvárást várnak, aminek van is alapja. A jól megfogalmazott keresetlevél meggyőző erejét is tudja javítani egy okszerű magyarázat, vagy egy súlypont kiemelése. A szóbeliség iránti igény annyira tény, hogy a felek még a Kúria előtti felülvizsgálati eljárásban is rendkívül gyakran kérik a tárgyalás tartását, noha a jogi képviselők pontosan tudják, hogy ebben a rendkívüli eljárásban már bizonyítás felvételnek nincs helye, a Kúria az iratokból dolgozik. Ehhez képest az elsőfokú eljárásban bármilyen bizonyítás indítványozható, bármi kérhető (ami még nem minősül tiltott keresetváltogatásnak). Lényegében erről „mond le” a fél, ha nem kér tárgyalást. Úgy is fogalmazhatnánk tehát, hogy fölös óvatosságból kérni fogja a tárgyalást. Igen szűk azon ügyek köre, ahol úgymond „olyan tiszta a helyzet”, hogy mindkét fél egybehangzóan úgy ítéli meg, a tárgyalás fölösleges.

Fentiek annak alátámasztását szolgálják, hogy a tárgyaláson kívüli elintézés jelenlegi rendszere nem hatékony, a jogalkotói célt nem támogatja, átgondolásra szorul. Ez nem azt jelenti, hogy teljesen meg kell szüntetni, de javasolható az eredeti megoldás visszaállítása. Akkor intéződjön tárgyalás mellőzésével intézve az ügy, ha ezt a felek kifejezetten így kérik. Ne legyen továbbá a bíró még ilyen esetben sem elzárva a felekkel való személyes, szóbeli kapcsolatfelvételtől, annál is inkább, mert a Pp. 3.§ (3) bekezdése szerinti tájékoztatási kötelezettség a bírót ilyenkor is terheli,

ami egy személyes meghallgatás során gyorsan és hatékonyan megtehető, illetve lehet olyan körülmény, aminek tisztázása - még tárgyaláson kívüli eljárásban is - csak szóban lehetséges. (A klasszikus tárgyalás összes formalitása viszont szükségtelen.) Megjegyzendő, hogy a személyes meghallgatás lehetőségét (Pp. 113.§) a tárgyaláson kívüli eljárás jelenlegi Pp. szabályozása sem zárja ki, bár kifejezetten nem is rendelkezik róla, ugyanakkor viszont a kizárólag okirati bizonyítás lehetősége viszont inkább azt erősíti, hogy a Pp. XX. Fejezet szerinti tárgyaláson kívüli eljárás a felekkel való személyes kontaktust nem támogatja. Ez akkor is így van, ha a személyes meghallgatás klasszikus értelemben nem bizonyítási eljárás. A felek személyes nyilatkoztatásának szükség esetén lehetővé tétele (nem tárgyalás, csupán egy személyes meghallgatás minimális, de garanciális protokollja mellett) lehet, hogy "hibrid" megoldásnak tűnhet, viszont új lendületet adhat a tárgyaláson kívüli eljárás népszerűsítésének, ugyanis a feleknek nem kell teljesen lemondaniuk a személyes megnyilvánulás lehetőségéről.

Végző soron még az is meggondolandó, hogy akár a tárgyaláson kívüli eljárás repertoárját bővíteni lehet a helyszíni szemle tartásának lehetőségével is, hiszen elképzelhető, hogy a bíró az iratokból tárgyalás is nélkül is dönteni tud, de előtte megnézné a per tárgyát (pl. egy épületet), ezt viszont értelemszerűen hivatalosan kell tennie és nem magánemberként. Összességében a tárgyaláson kívüli elintézés nem kell számítani az elsőfokú eljárásból, csak olyan szabályrendszert kell alkotni, és úgy belehelyezni a fogadóközegbe, hogy alkalmas legyen az egyébként racionális törvényhozói cél elérésére. A szabályok egyrészt ne azt sugallják az ügyfeleknek, hogyha

a tárgyalásokon kívüli eljárást választják, akkor valamiről lemondanak, amiből esetleg később hátrányuk lesz, másrészt a bíróságokon akár jogszabályi felhatalmazás alapján a szervezési, igazgatási intézkedéseknek abba az irányba kell hatniuk, hogy a bíró a kötelező munkarutinjába be tudja illeszteni a tárgyaláson kívüli eljárást úgy, hogy kézzelfogható legyen annak a gyorsabb, időszerűbb döntéshozatalban megnyilvánuló előnye.

10.sz.melléklet

Javaslatok és követelmények az aktusfelülvizsgálati perekben meghozható határozatokra

1. A bíróság a Pp. 339. § (1) bekezdése alapján az ügy érdemére ki nem ható eljárási szabály megsértésének kivételével a jogszabálysértő közigazgatási határozatot hatályon kívül helyezi és szükség esetén a közigazgatási határozatot hozó szervet új eljárásra kötelezi. Fő szabályként a bíróság kasszációs jogkörét gyakorolja. Kivételesen és csak a törvény által meghatározott esetekben élhet reformatórius jogkörrel a Pp. 339. § (2) bekezdése alapján, amikor joga van megváltoztatni a közigazgatási szerv döntését.

A közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatának lehetőségének visszaállításakor előzmény, ez irányú szakmai ismeret nélkül azt gondolom indokolt volt, hogy fő szabályként a hatályon kívül helyezés volt a jogsértés orvoslásának útja. A több évtizedes tapasztalatra figyelemmel azonban célszerű lenne megfordítani a bíróság jogkörét és kimondani, hogy elsődlegesen a határozat

megváltoztatására kerülhetne sor. Ez az ügyfelek érdeke és az eljárás ésszerű időn belüli befejezésének követelménye is, amennyiben elkerüljük a felesleges eljárásokat. Számtalan ügyben megállapítható, hogy minden adat a bíróság rendelkezésére áll ahhoz, hogy érdemben végleg a határozat megváltoztatásával lezárja az eljárást, azonban az ügy nem tartozik a Pp. 339. § (2) bekezdése alá, így csak a határozat hatályon kívül helyezésére kerülhet sor.

A Pp. 339. § (2) bekezdése mutatja, hogy a korábbi megváltoztatási jogkört fokozatosan szűkítette a jogalkotó. A megváltoztatási jogkör csak lehetőség a bíróság számára és azzal belátása szerint élhetne. Törvényi felhatalmazás ellenére is rendelkezhet a hatályon kívül helyezésről. A reformatórius jogkör gyakorlásával azonban a bíróság nem vonhatja el a közigazgatási szerv hatáskörét.

A bíróság döntése a Pp. 3. § (2) bekezdése és 215. §-a alapján nem terjedhet túl a kereseti kérelmen. Közigazgatási perben a határozat jogszerűségét vizsgálja a bíróság a keresetben megjelölt jogszabálysértés alapján. Erre figyelemmel célszerű lenne annak kimondása, hogy a bíróság kizárólag a keresetben felhozott jogszabálysértések körében bírálja felül a közigazgatási határozatot, kivéve semmisségi ok észlelése esetén.

Számtalan esetben előfordul, hogy a kereseti kérelem a határozatnak csupán egyes döntéseit (esetleg csak az indokolását) támadja s, hogy a határozatnak elkülöníthető részei vannak. Hatályon kívül helyezés esetén nem kell teljes terjedelmében az eljárást megismételni, ennek ellenére a jelenlegi szabályozás hiányában nincs arra

lehetőség (a Pp. 251. § (1) bekezdésében foglaltaknak megfelelően), hogy a bíróság a közigazgatási határozatot részben helyezze hatályon kívül. (Például kisajátítási határozat felülvizsgálata esetén, ha x,-Ft-al a kártalanítási összeg felemelésére kerül sor, akkor sem „részben” változtatja meg a bíróság a határozatot, noha valójában ez történik).

Megfontolandó a rendelkező résszel kapcsolatban annak kimondását, hogy a bíróság a jogszabálysértő közigazgatási határozatot

- a) megváltoztatja;
- b) részben vagy egészben hatályon kívül helyezi;
- c) hatályon kívül helyezi és az elsőfokú vagy másodfokú közigazgatási szervet új eljárásra kötelezi;
- d) az alaptalan keresetet a bíróság részben vagy egészben elutasítja.

Ha fő szabály lenne a határozat megváltoztatásának lehetősége, az esetben célszerű annak tételes felsorolása, hogy melyek azok az ügyek, ahol külön jogszabály alapján vagy az ügy tárgyára tekintettel kizárt a megváltoztatás.

Miután nem kizárt közigazgatási eljárásban, hogy a felek egyezséget kössenek és azt a bíróság jóváhagyja, így a Pp. 339. § (2) bekezdésének alkalmazásával ez esetben is a határozat megváltoztatására kerül sor. (A Pp. 148. § (1) és (2) bekezdése értelmében lehetőség van arra, hogy a felek egyezséget kössenek és ez a közigazgatási perben is lehetséges, bár nem jellemző. Ez esetben a bíróság nem ítéletet hoz és az egyezés - tartalma szerint - a határozat megváltoztatását jelenti.)

Sok esetben problémát jelent a gyakorlatban, hogy a bíróság mely szervet kötelezze új eljárásra. Ehhez részletesen fel kell tárni az alperes határozatának hibáit, a jogsértést, s ha megállapítható, hogy a másodfokú eljárásban kiküszöbölhető a hiba (különösen ha a fellebbezési eljárásban történt a jogsértés) kizárólag a másodfokú szervet kell új eljárásra kötelezni. A közigazgatási perben annak ellenére helye van az elsőfokú határozat hatályon kívül helyezésének és az első fokon eljárt közigazgatási szerv új eljárásra kötelezésének, hogy az elsőfokú határozatot hozó közigazgatási szerv nem áll alperesként perben (10/2010. (XI. 08.) KK vélemény).

Miután a per tárgya a közigazgatási határozat jogszerűségének felülvizsgálata, közigazgatási perben megállapító ítéletnek nincs helye, marasztalásra, számadási kötelezettség megállapítására irányuló kereset Pp. 122., 123. § kizárt.

A Pp. 339. § (3) bekezdése értelmében a bíróság a közigazgatási határozatot hatályon kívül helyezi és a határozatot hozó szervet új eljárásra kötelezi, ha más jogalapon álló határozat meghozatalát látja indokoltnak.

Fenti rendelkezés több bizonytalanságot okozott a gyakorlatban, s alkalmazására is ritkán kerül sor. Megállapítható, hogy leginkább adóügyi perekben fordult elő e rendelkezés alkalmazása, amikor a bíróság másként minősítette az ügyletet, a jövedelmet, s a felperes adófizetési kötelezettségét. Azt gondolom, hogy e szakasz nélkül is a bíróságnak a Pp. 339. (1) bekezdése alapján lehetősége van a jogszerűtlenségre figyelemmel a határozat

hatályon kívül helyezésére.

A Pp. 339/B. §-a értelmében mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási határozat akkor tekintendő jogszerűnek, ha a közigazgatási szerv a tényállást kellő mértékben feltárta, az eljárási szabályokat betartotta, a mérlegelés szempontjai megállapíthatóak és a határozat indokolásából a bizonyítékok mérlegelésének okszerűsége kitűnik.

Fontos annak hangsúlyozása, hogy a hatóság csak azokat a körülményeket tudja döntésénél figyelembe venni, amit az ügyfél (kérelmező) a hatósági eljárásban rendelkezésére bocsát. Nem lehet olyan körülményeket, tényeket értékelni a bíróságnak, amik a határozat meghozatala után alakultak ki, illetve amit az ügyfél nem bocsátott a hatóság rendelkezésére és így alperesnek nem is lehetett tudomása a mérlegelési, méltányossági jogkör gyakorlásakor (legfeljebb újabb kérelem benyújtására szolgálhat). A bírói gyakorlat már egységes abban, hogy jogszabálysértés lehet; a perben részben eltérően megállapított tényállás, többlet-tényállási elem megállapítása miatti mérlegelési szempontok nem teljes körű feltárása és értékelése, illetve téves értékelése, valamely mérlegelési szempont figyelmen kívül hagyása vagy nem megfelelő súllyal történő értékelése, vagy olyan mérlegelési szempont figyelembe vétele, amely mérlegelési szempont nem lehet.

Ugyanakkor az is megállapítható, hogy a Pp. 339/B. §-ban meghatározott előírás minden közigazgatási ügyre irányadó, hiszen a tényállást kellő mértékben fel kell tárni, az eljárási szabályokat be kell tartani és a bizonyítékokat megfelelően kell értékelni.

2. A Pp. XI. Határozatok című fejezet rendelkezéseitől eltérő szabályok a közigazgatási perekre vonatkozóan:

Az 1952. évi III. törvény az általános szabályoktól eltérő rendelkezéseket a XX. Közigazgatási perek című fejezetben az általános szabályoknál elhelyezkedő XI. fejezethez képest a 339.§., 339/A. - 339/C.§-okban szabályozza.

A jelenlegi szabályozás a közigazgatási per, mint közigazgatási aktus jogszerűségét felülvizsgáló per-konceptióhoz igazodik.

Amennyiben a közigazgatási jogvita fogalmához igazodó szélesebb döntési jogkört kapnak a bíróságok, akkor az eddigi közigazgatási aktus-megsemmisítés, vagy aktus-megváltoztatás mellett valamilyen cselekvésre, vagy attól való tartózkodásra kötelező, jogviszony fennállását, vagy fenn nem állását, illetve egyes cselekmények vagy mulasztások jogellenességének megállapítását tartalmazó határozatok meghozatalának lehetőségét is biztosítani kell.

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

Az 1. alpont szerint a közigazgatási szervnek nem közigazgatási ügyben tett intézkedése az erre a jogviszonyra vonatkozó szabályok szerint bírálható el bírósági úton a Pp. 324.§ (2) bekezdés a) pontja, és a Ket. 12.§ (2) bekezdése, valamint 19.§ (1) bekezdése figyelembe vételével.

A 2. alpont szerint a fél a közigazgatási szerv

határozatának felülvizsgálatát jogszabálysértésre hivatkozva kérheti. Keresetében anyagi és eljárási jogszabálysértésre hivatkozhat és arra is, hogy a határozat meghozatalakor az alkalmazott jogszabályt tévesen értelmezték. E megállapítás alapjául a Pp. 321.§ (2) bekezdés, a Ket. 111.§ (1) bekezdés, 5.§ (1) bekezdése, 109.§ (1) bekezdése, 104.§ (3) bekezdése, 105.§ (3) bekezdése szolgál.

A 15/2010.(XI.18.)KK vélemény a szülő-gyermek kapcsolattartását érintő határozatról rendelkezik. E szerint a szülő-gyermek kapcsolattartásának szabályozását érintő határozat esetén a Pp. 339.§ (2) bekezdés c) pontja alapján a bíróság a határozatot megváltoztathatja. A nagyszülő és más közeli hozzátartozó kapcsolattartási jogát szabályozó közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata esetében azonban csak a Pp. 339.§ (1) bekezdése alapján a határozat hatályon kívül helyezésére van lehetőség.

A 10/2010.(XI.8.)KK vélemény az elsőfokú közigazgatási szerv új eljárásra kötelezéséről szól.

Ennek 1. pontja szerint a közigazgatási perben a jogszabálysértő elsőfokú határozat hatályon kívül helyezésének és az első fokon eljárt közigazgatási szerv új eljárásra kötelezésének annak ellenére helye van, hogy az elsőfokú határozatot hozó közigazgatási szerv nem áll alperesként perben [Pp. 327.§ (2) és (3) bekezdés].

A 2. pont szerint ha a fél a pert tévesen az elsőfokú közigazgatási szerv ellen indította, a per során a másodfokú közigazgatási szervet perbe vonhatja, a bíróság

az elsőfokú közigazgatási szervet ilyen esetben a perből elbocsájtja. Ha a felperes felhívásra a felülvizsgálni kért határozatot hozó szervet nem vonja perbe, a keresetlevelet idézés kibocsátása nélkül el kell utasítani, illetve a pert meg kell szüntetni [Pp. 327.§ (2) - (3) bekezdés, 324.§ (1) bekezdés, Pp. 64.§ (2) bekezdés, 130.§ (1) bekezdés g) pontja, 157. § a) pont].

A fenti közigazgatási határozatok tehát mutatják, hogy az egyes speciális közigazgatási határozatok felülbírálata során a közigazgatási perben jelenleg a bíróságok által hozott határozatoknak milyen követelményeknek kell megfelelniük.

11.sz. melléklet

A hatósági szerződésekből származó, valamint a közszerzésekkel összefüggő perek

1.1, A közjogi szerzések fogalma

A közjogi szerzések rendszerezésekor három fogalmat szükséges elhatárolni.

Az első a közszerződés vagy ezzel szinonim fogalomként használt közjogi szerződés, amely a legtágabb halmaz a három fogalom közül. Jellemzője, hogy a közjog szabályozási rezsimje alatt áll, közcél, közfeladat megvalósítására irányul. Ezek a tulajdonságok a további két fogalomra is jellemzőek, ami azonban a közszerzést föléjük emeli az, hogy a közszerződés nem feltétlenül a szűken értelmezett közigazgatáson belül jön létre, hanem például a büntetés-végrehajtásban, az állam és az egyházak között.

A második fogalom a közigazgatási szerződés, amely már a

szűken vett közigazgatáson belül jön létre, a közigazgatás működésével függ össze, egyik alanya mindenképp közigazgatási szerv, célja - egyezően a közszerződéssel - valamilyen közfeladat megvalósítása, tartalmára nézve pedig közigazgatási jogokat és kötelezettségeket keletkeztet [Berényi (2003) 444-454.].

A harmadik és egyben legszűkebb fogalom a hatósági szerződés, amelyet a Ket. vezetett be a magyar jogrendszerbe. A közigazgatási jogviszonyoknak csak szűk körét fedi le a hatósági szerződés, amely kizárólag a Ket. hatálya alá tartozó hatósági ügyben köthető az ügyfél és a hatóság között, azokban az esetekben, amikor a hatóság a határozathozatal helyett célravezetőbbnek tartja a szerződéskötést. A Ket. 76. § (1) bekezdése azonban ezen túlmenően a hatósági szerződés alkalmazását külön jogszabályi felhatalmazáshoz köti, vagyis szükséges, hogy a különös eljárási szabályok intézményesítsék a hatósági szerződést.

4.2. Hatósági szerződések

A hatósági szerződés a közjogi szerződések körében is egy nagyon speciális csoportot képez.

A hatósági szerződés bevezetése rendkívül eltérő célokkal történik az egyes ágazatokban. Az egységesség hiánya ellenére kialakultak azonban ágazati kapcsolatok, hasonlóságok. Az ágazati szabályok között nagyjából három jellemző szabályozási megoldás figyelhető meg, meghatározva legalább három lehetséges funkciót a jogintézménynek [Fazekas Marianna (2010) 76-80.], ezek: szankciót kiváltó hatósági szerződések támogatási hatósági szerződések

a tevékenység folytatását engedélyező hatósági szerződések.

A bírói gyakorlat szerint hatósági szerződés alkalmazásának akkor lehet helye, ha az elkövetett jogsértés összetett, illetve olyan jellegű, amely jogi mérlegelést is igényel, és e mérlegelés keretében kerül meghatározásra a jövőbeni jogkövető magatartás konkrét módja, mikéntje, illetve annak kritériumai (Legf. Bír. Kfv.III.37.956/2009/5.) A gyakorlatban ezért piacszabályozási eszközként a leghatékonyabb a hatósági szerződés, hiszen hatékony helyettesítője lehet egy kötelező, tiltó, vagy szankcionáló hatósági határozatnak.

A Pp. 324/A. § alapján alapvető eltérések vannak a hatósági szerződés és a határozat bírói felülvizsgálata között. A Pp. 324/A. § rendelkezése szerint a hatóság szerződésszegésekor és a szerződés módosításával kapcsolatos viták esetén a Pp. általános szabályait kell alkalmazni néhány eltéréssel. Ezzel szemben a Pp. 324. § (2) bekezdés a) pontja értelmében az ügyfél szerződésszegésekor hozott végrehajtást elrendelő végzést a Pp. XX. fejezet alapján lehet a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság előtt vitássá tenni. A jelenlegi szabályozás mellett nehezen ítélné meg, mi történik például, ha az ügyfél a szerződés érvénytelenségére hivatkozik, míg a hatóság az ügyfél szerződésszegésére. Az ügyeket feltehetőleg el kellene különíteni és párhuzamosan futnának különböző bíróságok és különböző perrendtartási szabályok mellett, hiszen a szerződéssel kapcsolatos, a szerződésszegésen és módosításon kívüli esetek pedig polgári bírósági jogkörbe tartoznak eltérő rendelkezés hiányában. Hasonló a helyzet, ha mindkét fél a másik szerződésszegését szeretné bizonyítani. Ebben az esetben

az általános szabályok alapján például az alperes hatóság élhet viszontkeresettel, míg a közigazgatási perekben ez kizárt.

Szükséges megszüntetni tehát a hatósági szerződés hatósági határozattá minősítését annak ügyfél általi megszegése esetén, hiszen a perben ebben az esetben is közvetetten a szerződéssel kapcsolatos kérdések képezik a jogvita tárgyát, hiszen a végzés törvényessége e kérdések megítélésétől függ.

Mindennek alapján a hatósági szerződésekkel kapcsolatos jogvitákat egységesen, közigazgatási bíróságnak kell közigazgatási perjogi alapelvek által meghatározottan, de a polgári perjogi eljárási szabályok mentén elbírálnia.

4.3. Közszerződések

A közszerződésekkel összefüggő perek körében jó alapvetésül szolgál Kisfaludy Andrásnak a polgári jogi szerződés tárgya című munkája (ELTE ÁJK Polgári Jogi Tanszék Budapest 2008. Ünnepi dolgozatok Gyertyánfy Péter tiszteletére) Ebben a szerző felhívja a figyelmet arra, hogy míg a szerződés a polgári jogi fogalmak szerint egymás mellé rendelt egyenjogú személyek viszonya, ez a követelmény szigorúan a polgári jogi szerződéseknel vetődik fel. Ugyanakkor a szerződés nem speciális polgári jogi intézmény, hiszen szerződés a munkaszerződés, a kollektív szerződés, a közigazgatási szerződés, ezen belül a hatósági szerződés, amelyek mindegyike az abban résztvevők közös akaratát tartalmazza. A szerző szerint tehát a szerződés „inkább olyan formaként fogható fel, amelybe többféle tartalom tölthető és ennek megfelelően a

polgári jogi szerződés éppen a sajátos tartalma alapján különíthető el más szerződésektől." Egy megállapodás attól lesz polgári jogi szerződés, hogy a felek megállapodása polgári jogi jogviszony tartalmaként felfogható szolgáltatásra irányul. Miután pedig a polgári jog tárgyköre meglehetősen bizonytalanul határolható el, ez a bizonytalanság kihat a szerződések megítélésére is.

A közszerződések közül a polgári bíróság gyakorlatában gyakran felbukkanó támogatási szerződések gyakorlatával ismertetésével kívánjuk bemutatni, hogy ezek miért nem tartozhatnak a közigazgatási és munkaügyi bíróság hatáskörébe, a közigazgatási perrendtartás hatálya alá. Az állami támogatások körében a támogatást nyújtó szerv és a jogosult esetében, ha a támogatás gazdasági célokat szolgál, a jogviszony jellege közelebb áll a polgári jogviszonyhoz annak ellenére, hogy a szerződés tárgya közigazgatási jogi alapú kötelezettségvállalás. A nem tisztán polgári jogi tartalmú megállapodásra más szabályok híján a polgári jogi szerződési szabályok alkalmazandók, ha ez hatékonyan megoldhatja a jogvitát. Ebben a körben több bírósági döntés is született, amely szintén azt tartalmazza, hogy a szerződés jellegének a megítélésében a szerződés tartalmának van jelentősége. A BDT 2013.2928. számú határozat kifejezetten azt tartalmazza, hogy ha az önkormányzat nem közigazgatási jogkörben jár el, hanem az ellátási feladatkörébe tartozó személyszállítási szolgáltatást végez, es a közszolgáltatási szerződés megkötése érdekében pályázatot ír ki, ennek során a kiválasztott szerződő féllel nem közigazgatási hatósági, hanem szerződéskötésre irányuló polgári jogi kapcsolatba kerül.

Ezt az elhatárolási szempontot erősíti a kereskedelmi ügyletekhez kapcsolódó késedelmes fizetések elleni fellépésről szóló 2011. február 16-i 2011/7/EU Európai Parlamenti és Tanácsi Irányelv szabályozása, amelynek hatálya a gazdasági szereplők közötti kereskedelmi ügyletekre terjed ki. Az irányelv szerint kereskedelmi ügylet a vállalkozások és a hatóságok között lebonyolított minden olyan szerződéses ügylet, amelynek tárgya fizetés ellenében áru adásvétele, vagy szolgáltatás nyújtása. A gazdasági szereplők alatt az irányelv a vállalkozásokat, valamint a hatóságokat is érti. Hatóságnak tekinthetők a közhatalom gyakorlására jogosult jogi személyek, illetve a közjogi jellegű szabályok hatálya alá eső, kifejezetten a közérdek megvalósítását szolgáló jogi személyek. A hatóságok által kötött, az irányelv hatálya alá tartozó szerződések tehát polgári jogi ügyletnek minősülnek, függetlenül a szerződés alanyától.

A bírói gyakorlat következetes volt abban a kérdésben, hogy a különböző támogatások visszafizetésére vonatkozó perek a Polgári Törvénykönyv rendelkezései alapján bírálандók el. (BH 1997.208.) Az EBH 2010/2237. elvi határozata szerint az elállási döntés meghozatalára nem irányadók a közigazgatási szabályok. Az adott támogatási formára vonatkozó jogszabályi rendelkezésekből az állapítható meg, hogy az irányító hatóságnak a kedvezményezettel kötött szerződésében az irányító hatóság és a kedvezményezett egymással mellérendeltségi viszonyban, egyenrangú alanyként tették meg a joghatás kiváltására alkalmas akaratnyilatkozataikat. Az elállási nyilatkozat polgári jogi jognyilatkozat. Erre tekintettel az eljárás jogszerűségének vizsgálatára polgári peres eljárásban kerülhet sor, a jogvita elbírálása a polgári

bíróság hatáskörébe tartozik. A másodfokú bíróság ugyanis úgy ítélte meg, hogy az alperesi jogelőd a közhatalom gyakorlására feljogosított közigazgatási szervként kötött a felperesekkel szerződést, miután a szerződéskötés folyamatát, eljárási rendjét a szerződés tartalmát és tárgyát közjogi rendelkezések határozták meg.

A pénzügyi támogatásokkal kapcsolatos perek hatásköri kérdéseiről időközben megszületett az 1/2012. (XII.10.) KMK-PK vélemény. A két kollégium a pénzügyi támogatásokkal összefüggő perek hatásköri szabályait illetően általánosságban úgy foglalt állást, hogy közigazgatási bírósági hatáskör csak akkor állapítható meg, ha arról a jogszabály - az elsőfokon eljáró hatóság megnevezésével - egyértelműen rendelkezik. A jogviszonyban egyébként jelentkező közjogi elemek, vagy bármely résztvevő közhatalmi jellegű státusza a támogatási döntést nem teszi közigazgatási határozattá. A közigazgatási pernek csak a Pp. XX. fejezete szerinti feltételek maradéktalan érvényesülése esetén lehet helye. Egyébként a jogviszony egyéb közjogi elemei ellenére is a polgári jogi jogviszonynak minősül és a jogvita a polgári bíróság hatáskörébe tartozik.

A kifejtettek alapján megállapítható, hogy az ügynevezett pénzügyi támogatási szerződések jellemzően nem minősülnek közigazgatási ügynek és ezen a kialakult joggyakorlaton a jövőben sem indokolt változtatni. A támogatások körében is vannak, azonban olyan jogszabályok, amelyek - némiképp következetlenül - a támogatásra vonatkozóan hatósági szerződés megkötését írják elő. Ilyen például a foglalkoztatás elősegítéséről szóló 1991. évi IV. törvény 21. §-a, amely a foglalkoztatást elősegítő támogatás

juttatása körében a támogatásban részesülővel hatósági szerződés megkötését írja elő. A törvény rendelkezései a Ket. szabályozásával összhangban rendelkeznek a támogatások visszakövetelésére vonatkozó szabályokról.

A közszolgáltatásra kötelezettek közötti viszonyok esetében a közszolgáltatást nyújtó és szolgáltatást igénybe vevők közötti viszonyt a bíróságok egyöntetűen polgári jogi szerződéses viszonynak minősítették. Abban az esetben tehát, ha a gazdálkodó szervezetek nyújtanak közszolgáltatást a szerződéses jogviszony polgárjogi jellege dominál. Annak ellenére, hogy van olyan szabályozási irány, amely ebben a körben is állami feladatellátást látná szükségesnek, a jogviszony tartalmára tekintettel ezen a hatásköri rendelkezésen a kifejtettek alapján nem célszerű változtatni.

A közjogi szerződések (bennük a hatósági szerződés) közigazgatási bíróság elé utalása és átfogó kikerülése a polgári jogi ítélezésből - mint látható - az egyik legvitatottabb hatásköri kérdés. Mindehhez hozzátartozik, hogy maga a jogi szabályozás sem teljes, szükség lenne a közszerződésekre vonatkozó külön törvényi szabályra, amelynek eljárási szabálya lenne a közigazgatási vagy a polgári perrendtartás. Ezen belül is többféle változat képzelhető el, így az is, hogy ezekben az ügyekben - ahogy a fentiekben megfogalmazódott - a közigazgatási bíróság jár el a polgári perrendtartás szabályai szerint, de elképzelhető egy olyan felosztás is, hogy a hatósági szerződések vonatkozásában a közigazgatási bíróság, míg az egyéb közigazgatási szerződések tekintetében a polgári bíróság jár el.

12.sz. melléklet**A Kúria gyakorlatában felmerült pénzügyi támogatási jogesetek bemutatása**

Közszerződésekre vonatkozó munkaanyaghoz mellékeljük a Polgári Kollégiumnak a pénzügyi támogatási szerződésekre vonatkozó jogeseteit, bemutatva egyúttal azt is, hogy ezek a szerződések a polgári jog milyen széles területét érintik, amelyre figyelemmel a közigazgatási és munkaügyi bíróság hatáskörének megállapítása ezekben az ügyekben semmiképp sem lenne szerencsés. Azt a tényt, hogy ezek a szerződések a polgári jog területét milyen széles körben érintik, bizonyítja az is, hogy a családjogi tanácsot és a gazdasági szakág tanácsait kivéve a Polgári Kollégium szinte minden tanácsa tárgyal ilyen ügyeket. A feldolgozott határozatok a következők:

Pfv.I/a.22.318/2013/11.

Pfv.I.20.421/2011/2.

Pfv.III.20.294/2013/4.

Pfv.IV.20.655/2011/22.

Pfv.V.21.156/2014/4.

Pfv.V.20.21.466/2008/5.

Pfv.VI.22.365/2011/8.

Pfv.VIII.21.706/2009/3.

Pfv.VIII.22.054/2007/5.

Pfv.VIII.21.130/2007/4.

Pf.IX.24.709/2002/4.

Pf.IX.25.139/2001/4.

Pfv.IX.21.081/2010/4.

A polgári tanácsok előtt folyó ügyekben jellemzően a szerződés létrejöttével, vagy létre nem jöttével, érvénytelenségével kapcsolatos kérdések kerültek

tárgyalásra és ehhez kapcsolódóan a támogatási összeg visszafizetésének kötelezettsége miatt többnyire, kártérítési igényt is érvényesítettek a felek. Több ügyben vitatott volt a szerződésre előírt kötelező írásbeliség kérdése, illetve az, hogy az írásbeli nyilatkozatokat több okiratba lehet-e foglalni.

A Pfv.I/a.22.318/200/11. számú ügyben a munkahelyteremtési támogatásra vonatkozó szerződés kapcsán szerződésszegés esetére nyújtott jelzálogjogi biztosíték érvényesítésének kérdése merült fel. A jelzálogkötelezett halála folytán a házastársának a házastársi közös vagyon címén támasztott igénye, illetve az elhunyt jelzálogkötelezett örököseinek azon igénye is a per tárgya volt, hogy állításuk szerint az apjuk által kötött jelzálogjogi szerződés érvényesen nem jött létre. Ennek kapcsán a bíróságnak vizsgálnia kellett a zálogszerződés létrejöttét, illetve érvényességét, azt, hogy a földhivatal bejegyző határozatát a jelzálogjogkötelezett a Ptk. 213. §-ára figyelemmel mikor vette kézhez.

A Pfv.I.20.421/2011/2. számú határozatban az alperes ügyvezetője és cégtulajdonosa is volt annak a kft-nek, amely támogatási szerződéssel nagyobb összegű támogatáshoz jutott. A támogatás szabályszerű felhasználását a felek jelzálogjogot alapító szerződésekkel biztosították, amely ingatlanok az alperes, mint magánszemély tulajdonában állottak. A perben vizsgálni kellett, hogy az alperes a jelzálogszerződés megkötésekor a saját nevében, vagy mint a kft. ügyvezetője járt-e el. Az alperes értelemszerűen azt kívánta bizonyítani, hogy a kötelezettségvállalás a kft. részéről történt meg, amely azonban nem volt az ingatlanok tulajdonosa. Ebben a körben az eljáró bíróságoknak alkalmazniuk kellett a társasági jogi szabályokat, továbbá a Ptk-nak a képviseletre vonatkozó

szabályait.

A Pfv.III.20.294/2013/4. számú határozatban, valamint a Pf.IX.25.139/2001/4. számú határozatban az eljáró bíróságnak a készfizető kézesség jogintézményével kellett foglalkoznia. Az elsőként említett ügyben a felperesi alapítvány üdülőövezeti lakosok víziközmű társulatát kívánta támogatni a beruházás megvalósítása érdekében. Az önkormányzat az üdülőtulajdonosok megbízottjaként járt el az ügyben, vállalta a jogszabály szerint a magánszemélyek részére járó támogatás ügyintézését és ennek az összegnek a megbízó magánszemélyek nevében történő átutalását. A felperes ugyanakkor azt állította, hogy az alperesi önkormányzat készfizető kezesi kötelezettséget is vállalt, miután pedig a jegyző a vissza nem térítendő támogatásokat nem olyan összegben igényelte vissza mint amit a felperes elvárt volna, a különbözettel az önkormányzat helytállni tartozik. A másodikként említett ügyben az alperesnek nyújtott támogatást az alperes szerződésszegése miatt a felperesnek, mint kezesnek kellett visszafizetnie és az alperes helyett történő teljesítése miatt az alperes kötelezését kérte a visszafizetett összeg megtérítésére.

Több per indult arra tekintettel, hogy a felperesnek a támogatást vissza kellett fizetnie. A felperesek szerint erre azért került sor, mert a közigazgatási szerv a támogatási szerződésben foglaltakat vagy a támogatásra vonatkozó jogszabályokban előírtakat megsértette, ezzel jogellenes magatartást tanúsított, és ezért kártérítésre köteles. Ilyen ügy volt pl. a Pfv.IV.20.655/2011/22., a Pfv.V.21.466/2008/5. számú határozat, továbbá a Pfv.VIII.21.706/2009/3., Pfv.VIII.21.130/2007/4. számú határozat.

A Pfv.VIII.22.054/2007/5. számú határozatban a bíróság azt

vizsgálta, hogy a támogatást nyújtó a jogszabály által előírt kötelező pályázati eljárást mellőzte-e. Erre tekintettel a szerződés semmisségét állapította meg. A pályázati eljárás lefolytatásával és a ott elkövetett jogsértésekkel kapcsolatban a Polgári Kollégiumnak a támogatási szerződések körén kívüli pályáztatási eljárásokra vonatkozóan is számos elvi határozata van, az egységes gyakorlat fenntartása indokoltnak látszik. E határozat azzal a kérdéssel is foglalkozott, hogy a szerződésben milyen részletességgel kell a feleknek megállapodniuk a szerződés tartalmára vonatkozóan.

A Pfv.V.21.156/2014/4. számú határozat a kormányhatározatban történő kötelezettségvállalás jogi természetével foglalkozik, illetve azzal, hogy ennek alapján keletkezik-e a támogatást nyújtó szervezetnek szerződéskötési kötelezettsége, a támogatási szerződés mikor jön létre. A bíróság megállapította, hogy a kormányhatározat tartalma lényegében egy támogatói döntés, amely alapján kell a támogatási szerződést megkötni. Az ügyben az volt az irányadó tényállás, hogy a felperes a támogatási szerződés megkötéséhez szükséges adatokat nem bocsátotta rendelkezésre, így a támogatási szerződés tartalmában a felek nem tudtak megállapodni. A felperes projektjavaslatát az alperes nem fogadhatta el, mert a felperesnek az ipari park fejlesztéséhez szükséges földterületeket a támogatói döntés alapján meg kellett volna vásárolnia, ehelyett a felperes olyan javaslatot tett, hogy azokat a beruházók vásárolják meg a felperes vételi jogának biztosítása mellett. Ez ügyben tehát az adásvételi szerződés egyes típusaira vonatkozó szabályok elmélyült ismeretére is szükség volt.

A Pfv.VI.22.365/2011/8. számú határozat a már teljesített, SAP képzés megvalósítására vonatkozó támogatási szerződés

kifizetésével kapcsolatos jogvitát bírált el. Az alperes a kifizetést megtagadta és utólagosan szabálytalansági eljárást folytatott le a támogatási szerződés teljesítésére vonatkozóan. Ezzel kapcsolatban az eljáró bíróságoknak vizsgálnia kellett, hogy azok a szabálytalanságok, amelyeket az alperes a per során állított a felperes esetében olyan feltételeknek minősültek-e, amelyek részét képezték a szerződésnek, illetve annak mellékleteinek. A bíróság azt állapította meg, hogy ezek utóbb támasztott kifogások, a szerződés részét nem képezték, a felperes a szerződést az szerződésben foglaltaknak megfelelően teljesítette.

A Pfv.IX.24.709/2002/4. számú határozat úgynevezett tartozatlan fizetésre vonatkozott. Az alperesi alapítványhoz téves átutalás miatt került a pénzösszeg, amelynek jogi sorsáról kellett a bíróságnak döntenie.

A Pfv.IX.21.081/2010/4. számú határozatban a Kúria a támogatási szerződés módosítására vonatkozó elveket dolgozta ki. Ennek kapcsán kifejtette, hogy a szerződés módosításához is a felek közös megegyezése szükséges, kötelező az írásbeli alak, és a támogatás módosított célját is meg kell jelölni. A támogatást ugyanis a kedvezményezett részben más célra kívánta felhasználni, erre vonatkozóan azonban megállapodás nem jött létre, írásbeli engedélyt nem kapott, az általa hivatkozott szóbeli megállapodásokhoz pedig a szerződésmódosítás jogkövetkezménye nem fűződött.

A bemutatott jogesetek azt igazolják, hogy a pénzügyi támogatási szerződésekkel kapcsolatos jogviták esetében nincsenek típusügyek, ezekre a szerződésekre vonatkozó jogviták szinte a polgári jog teljes területét érinthetik, így a szerződés alakisága, a szerződéstől való elállás,

vagy a szerződés létrejötte kérdésében. Az ügyek elbírálásához szükséges, a teljes polgári joggyakorlatot átfogó ismeretek a közigazgatási és munkaügyi bíróság bíráitól nem várhatók el.

Alternatívaként fogalmazódik meg, hogy ezeknek az ügyeknek a szakszerű elbírálása nem közjogi, hanem jellemzően polgári jogi szemlélet kíván meg az ítékezésben.

13. sz. melléklet

A helyi önkormányzatokkal kapcsolatos perek

2.1. Évtizedeken keresztül az önkormányzati ügyek és a közigazgatási ügyek, illetőleg az egyéb polgári, munkaügyi, gazdasági ügyek elhatárolásának legfontosabb elve volt annak vizsgálata, hogy mely jogviszonyban vesznek részt a felek, hogy a jogviszony jellege határozza meg a jogágak közötti elhatárolást és az ügyek jogágak szerinti besorolását. A rendszerváltás után a helyi önkormányzatok létrejötte, azok differenciált és szerteágazó működése azonban meghaladottá tette ezt a elhatárolást. A jogviszonyok értékelése során a döntő és alapvető szempont a helyi közhatalom gyakorlására feljogosított önkormányzatok részvétele a jogviszonyba, amely meghatározza annak tárgyán túlmutató jellegét és a legfontosabb szignifikáns jelzője lehet az ügyek elhatárolásának. Ezért az önkormányzati perek kategóriájába minden olyan per besorolható, amelyekben a felek egyike a helyi közhatalom gyakorlására létrejött, a választópolgárok akaratából megalakult és működő önkormányzat részvétele.

A helyi önkormányzatokkal kapcsolatos perek eljárásjogi

kérdései az általánosnak tekinthető közigazgatási perektől, mint tárgyukban, mint a perek szereplői tekintetében jelentős különbséget mutatnak, viszont a különbségek mellett e perek eljárási kérdései közös rendelkezésekkel szabályozhatók, ezért indokolt lehet önálló fejezetben összefoglalni az önkormányzatokkal kapcsolatos perek eljárásjogi szabályait. Ezért a speciális szabályok „Önkormányzati ügyek” címmel önálló fejezetben szerepelhetnek a közigazgatási peres eljárási törvényben.

Az önkormányzati perek kapcsán a bíróságnak több irányú feladatot is meg kell oldania. E perek során egyrésztől biztosítható a helyi önkormányzatok működésének törvényessége, a helyi önkormányzatok döntéseinek törvényességi felülvizsgálata, amely nem csak aktus vizsgálatot kell hogy jelentsen, ugyanakkor nagyságrendileg megegyező feladatot jelenthet az önkormányzati jogok bírósági védelmének biztosítása.

Ez utóbbit már a helyi önkormányzatokról szóló törvény rendelkezései között is megtaláltuk, azonban ezzel kapcsolatban a gyakorlat nem mutatott fel jelentősebb tevékenységet, feltehetően nem az önkormányzati jogok sérelmének hiánya miatt, hanem abból az okból, hogy a bírósági eljárás lehetősége nem volt nyilvánvaló az önkormányzatok számára. Ezért ennek jogi háttérét meg kell teremteni, tekintettel arra, hogy az Alaptörvény és a Magyarország helyi önkormányzatáról szóló törvény rendelkezései a korábbihoz hasonló módon az Alkotmánybíróság és a bíróság feladatává teszi az önkormányzati jogok érvényesítését. Tehát az önkormányzati per egyrészt a törvényességi felülvizsgálatot jelent,

másrészt a bíróság az önkormányzati jogok védelmét is biztosítani hivatott. Ez utóbbit véleményem szerint az önkormányzati rendeletek kúriai normakontrolljának pozitív eredményei alapján az ágazati rendeletek önkormányzat által kezdeményezett normakontrollja jelenthetné a megfelelő megoldást. Az önkormányzatok törvényben biztosított jogainak rendeleti úton történő sérelme esetén. Az Alkotmánybíróság jelen szabályozással kialakított ethosza, amely meghatározóan az alkotmányosság és jogállamiság védelmét tűzte ki célul nem tud teret adni ágazati jogszabályok szakértő szintű értékelésére, azok egyeztetésére, ezzel szemben a Kúria szaktanácsai kellő tapasztalatot szereztek az ágazati joganyag értelmezésében és alkalmazásában, így megfelelő háttérrel biztosíthatnak a normakontroll tevékenységet végző tanácsok munkájához.

2.2. A helyi önkormányzatokkal kapcsolatos perek kapcsán két kérdésre kell figyelemmel lenni: képesek-e az önkormányzatok az Alaptörvényben garantált jogaik - hatásköreik - érvényesítésére az igazságszolgáltatás révén, e mellett hogyan lehet biztosítani az igazságszolgáltatás révén az önkormányzatok törvényes működését garantálni.

2.2.1. Magyarország Alaptörvénye „Az Állam” című részének 31-34. cikkeiben rendelkezik a helyi önkormányzatokról. A 32. cikk (1) bekezdése tartalmazza a helyi önkormányzatok hatáskör csoportját. A 34. cikk rendezi az önkormányzatok és az állami szervek együttműködésének kötelezettségét.

Az együttműködés kereteit meghatározza az az alaptörvényi rendelkezése, amely szerint a helyi önkormányzat részére kötelező feladat- és hatáskört csak törvény állapíthat

meg, és ebben az esetben az azzal arányban álló költségvetési, illetve más vagyoni támogatásra jogosult. Ugyancsak a helyi autonómia védelmét szolgálja az az alaptörvényi rendelkezés, amely szerint kötelező feladat társulásban történő ellátását csak törvény rendelheti el. Végül az Alaptörvény hasonló garanciális rendelkezése szerint törvény vagy annak felhatalmazása alapján megalkotott kormányrendelet állapíthat meg polgármester, megyei képviselő-testület elnöke, a képviselő-testület hivatalának vezetője vagy ügyintézője számára államigazgatási feladat- és hatáskört.

Az Alaptörvény jogforrási szinthez kötött garanciális rendelkezései deklaratív jellegűek akkor, amennyiben az érintett helyi önkormányzatok az abban foglaltaknak nem tudnak érvényt szeretni.

Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) 5. §-a értelmében „[a] helyi önkormányzatok által ellátott, az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésében rögzített feladat- és hatáskörök jogszerű gyakorlása alkotmánybírói és bírósági védelemben részesül.”

Az alkotmánybírói védelem az Alaptörvény 24. cikke, az Alkotmánybírói eljárásról szóló 2011. CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.), valamint a Möt. alapján kétségesnek tűnik.

A Möt. 42. § 9. pontja kimondja, hogy „[a] képviselő-testület hatásköréből nem ruházható át (...) az eljárás kezdeményezése az Alkotmánybírói eljárásnál (...)”. E rendelkezés azonban sem szabályozási, sem tartalmi oldalról nem hozható összefüggésbe az Alaptörvény 24.

cikkében, illetve az Abtv.-ben foglaltakkal. A helyi önkormányzatok közvetlenül és alaptörvény-ellenes jogforrásban előírt kötelező feladat- és hatáskör, avagy társulás esetén, törvényi felhatalmazás nélküli kormányrendeleten alapuló államigazgatási feladat és hatáskör esetén, a jogforrási szintre hivatkozással nem tudnak eljárást kezdeményezni az Alkotmánybíróság előtt.

Az alkotmánybírósági védelemre közvetetten van csupán lehetőségük: amennyiben peres eljárásban az eljáró bíróban kialakul az alkalmazandó jogszabály alaptörvény-ellenességének aggálya, úgy az alkotmányossági kérdés konkrét normakontroll eljárásban kerülhet az Alkotmánybíróság elé.

Az Abtv. 26. §-ainak megfogalmazása és az Alkotmánybíróság által a tárgykörben folytatott és alapjogi jogsérelemhez kötődő gyakorlatára tekintettel kétségesnek tűnik egyebekben az is, hogy a helyi önkormányzatok perben meghozott jogerős ítélettel szemben az alkalmazott jogszabály alaptörvény-ellenességére hivatkozással alkotmányjogi panasszal fordulhatnak az Alkotmánybírósághoz.

A bírósági védelem körét a Mötv. határozza meg. A Mötv. rendelkezései bírósági eljárásra adnak lehetőséget:

- egyes beruházások késedelmes megvalósítása kapcsán (Mötv. 16. §);
- az önkormányzati képviselő összeférhetetlensége kapcsán meghozott képviselő-testületi határozat kapcsán (37. §);
- a polgármesterrel szembeni ún. „impeachment-eljárás” (70. §);

- a közös önkormányzati hivatalokkal összefüggésben a kormányhivatal vezetője által meghozott határozatok kapcsán (85. §);
- a helyi önkormányzatok közötti társulás létrehozására irányuló megállapodások kapcsán (92. §);
- önálló község alakítása során született miniszteri határozat kapcsán (98. §);
- területrész átadása esetén „jognyilatkozat pótlás” kapcsán (101. §);
- a törvényességi felügyelet során a kormányhivatal által kezdeményezett bírósági eljárások (139. §, 140. §)
- a törvényességi felügyeleti bírságot megállapító kormányhivatali határozat kapcsán (141. §)

A Möt.v.-ben megjelölt peres eljárások az önkormányzati jogvédelem területét elsődlegesen a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervének hatáskör gyakorlásához kötik. A bírósági jogvédelem köre egyebekben nem áll összefüggésben a helyi önkormányzatok gazdálkodásának garantálásával sem.

Célszerű utalni arra, hogy míg egyes bírósági peres eljárásoknak jelenleg nincs gyakorlata, addig például a Möt.v. 85. §-ához kapcsolódó perek több kérdést is felvetettek. Az intézmény nemzetközi szerződésbe ütközésének aggályán túlmenően kérdéses részben a közös önkormányzati hivatal létrehozó kormányhivatal vezetője által hozott „döntés” hatósági jellege és ezzel összefüggésben annak az eljárásnak a jellege, amelynek keretében a hatáskör jogosultja e „döntést” meghozza. De kétséges a jelenlegi szabályozás mellett az is, hogy a Möt.v. 85. §-a szerinti bírósági felülvizsgálat egyáltalán tekinthető-e érdemi bírósági felülvizsgálatnak.

Javasolható, hogy a közigazgatási bíráskodás kiteljesítését célzó tervezett szabályozás teremtsen meg az alkotmánybírósági jogvédelem eszközrendszerét, és egészítse ki, valamint tegye érdemivé a közigazgatási bírói jogvédelmet.

2.2.2. A Mötv. meghatározza az önkormányzati döntésekkel (normatív és egyedi határozatok) összefüggésben indítható pereket. A vonatkozó bírói gyakorlat alapján három kérdésre hívjuk fel a figyelmet:

- A Polgári perrendtartás (a továbbiakban: Pp.) jelenlegi szabályai - az vonatkozó közigazgatási bírói gyakorlat - közigazgatási perekben önálló megállapítási kereset, előterjesztésére nem adnak lehetőséget. Ennek oka az, hogy a bírói gyakorlat nem lát lehetőséget közigazgatási perekben a Pp. általános szabályai szerinti megállapítási keresetek benyújtására⁷, mivel a 123. § második mondata tartalmát tekintve kifejezetten magánjogi jellegű jogviták esetén értelmezhető csupán. Így önmagában a képviselő-testület működésével összefüggésben hozott nem hatósági jellegű határozat törvényességének felülvizsgálhatósága kétséges.

Ilyen kereseti kérelem lehet a képviselő-testület zárt ülésének megalapozatlan - Mötv.-be, avagy a szervezeti és működési szabályzatról szóló önkormányzati rendeletbe ütköző - elrendelése.

- A Mötv. a képviselői és a polgármesteri státussal összefüggő jogvitákat⁸ a Pp. munkaviszonyból és a munkaviszony jellegű jogviszonyból származó perekre vonatkozó rendelkezései alapján rendeli elbírálni.

Célszerűnek tűnik megfontolni e szabályok

fenntarthatóságát. Az önkormányzati képviselőt és a polgármestert az Alaptörvény 35. cikk (1) bekezdése értelmében „(...) a választók akaratának szabad kifejezését biztosító választáson (...)” választják. Státusuk közjogi karaktere egyértelmű, munkajogi jellege kétséges. Különösen így van ez a sorozatos törvénysértő tevékenységet, mulasztást folytató polgármester esetében, akivel szemben a kötelezettségszegési eljárást a képviselő-testületnek kell megindítania. A képviselő-testület és a polgármester viszonya, az a tény, hogy e viszonyban nem értelmezhető a munkáltatói jogok gyakorlásának munkajogi kategóriája, valamint a perindítás klasszikusan közjogi tartalma indokolhatja a Möt.-beli rendelkezések felülvizsgálatát.

- A képviselő-testület döntéseit határozati (illetve rendeleti) formában hozza. A képviselő-testület által hozott egyedi döntések kapcsolódhatnak az önkormányzat vagyongazdálkodásához, szerződéses viszonyaihoz. A helyzet sajátossága az, hogy a képviselő-testület felülvizsgált határozata alapját képezheti az önkormányzat magánjogi, szerződéses viszonyainak.

A törvényességi felügyeleti eljárást követő közigazgatási perben a bírói gyakorlat a támadott képviselő-testületi határozat jogsértő jellegének megállapításán túl - jogszabályi felhatalmazás hiányában - nem von le következtetést a határozaton alapuló szerződés érvényességére nézve annak ellenére, hogy a határozat akár formai, akár érdemi jogsértésének megállapításakor lényegében az önkormányzat szerződéses nyilatkozatát minősíti. A határozat hatályon kívül helyezése és az önkormányzat új eljárásra kötelezése értelemszerűen kihat a szerződés érvényességére.

Ezzel szemben a szerződés érvényességét, érvénytelenségét vizsgáló polgári bírósági gyakorlat az önkormányzat akarathatározásának közjogi, határozati jellegére tekintet nélkül dönt a szerződésről. Ilyen esetben a polgári bíróság a Pp. általános szabályainak alkalmazásával végzi el az önkormányzati nem hatósági jellegű döntés törvényességi felülvizsgálatát.

Megfontolandó a szerződéses viszonyok között tett önkormányzati nyilatkozatok (határozatok) közigazgatási bírói felülvizsgálatának eljárási szabályait megteremteni.

2.3. Természetesen minősülnek önkormányzati ügyeknek az önkormányzat képviselő testületének működésével, tevékenységével kapcsolatos ügyek, ugyan így önkormányzati ügyeknek minősülnek az önkormányzat választott tisztségviselőinek ügynevezett munkaügyi pereit, valamint az önkormányzat, mint munkáltató által folytatott perek, hasonlóan az önkormányzatnak gazdasági ügyekben folytatott tevékenységével kapcsolatos ügyekhez.

A jogtudomány régóta hiányolja annak bírósági felülvizsgálatát, hogy az önkormányzatok képviselő testületei megalakulásuk, tevékenységük, működésük során törvényes tevékenységet folytatnak-e. E körben a jogállami és hatalmi ágak megosztásának megfelelő megoldás nem a központi állami szervek helyi szerveinek mintegy hatósági jogköre mintegy hatósági ellenőrzési tevékenysége lehetne, hanem a bíróság törvényességi felülvizsgálata oly módon, hogy az a törvénytörtő működéssel vagy intézkedéssel, esetleg aktussal érintett kérelmére induló eljárásban kerül felülvizsgálatra. Tehát nem általános törvényességi

felülvizsgálat körében, mintegy hivatali működésként, hanem a közigazgatási perek sorában.

A képviselő testület törvénysértő működése kapcsán a képviselő vagy a képviselők egy csoportja a törvénysértő cselekmény észlelését követő 8 napon belül bíróságtól kérhetné a törvénysértés megállapítását és szükség esetén megfelelő intézkedés elrendelését. A bíróság nem peres eljárásban 15 nap alatt döntene, ezzel a rövid határidővel biztosítva a képviselő-testület zavartalan működését.

A képviselő-testület működése során sor kerülhetne a felesleges és a működést alapvetően gátló obstrukció bírósági felülvizsgálatára is a képviselő-testület egyszerű többségének kérelmére, szintén nem peres eljárásban, már hosszabb határidők biztosítása mellett. Amennyiben a bíróság megállapítja a joggal való visszaélés tényét, a szükséges intézkedéseket elrendelheti, illetőleg az obstrukció felszámolására és a kollektív döntés meghozatalának előkészítésére felügyelő biztost rendelhetne ki.

Bár ez az intézkedés határozott lépésnek tűnik, ugyanakkor biztosíthatja az önkormányzat zavartalan működését azokban az esetekben is, amikor a törvényes működést a különböző pártcsatározások akadályozzák meg. A települések tekintetében a közigazgatási és munkaügyi bíróságok illetékessége volna kívánatos. A városok tekintetében a törvényszékek járhatnának el, ugyan így a megyei közgyűlések tekintetében is a törvényszék illetékessége volna megállapítható.

Szükségesnek látjuk az önkormányzati rendeletek normakontrolljával kapcsolatosan annak biztosítását, hogy környezetvédelmi tárgyú önkormányzati rendeletek esetében

a területileg illetékes környezetvédelmi civil szervezetek - működési körükben - indítványozhassák a Kúria előtt az önkormányzati rendelet normakontrollját. Ezzel jelentősen nőhetne a civil szervezetek területi érzékenysége, felelősségük a közösségi tér természeti és társadalmi viszonyaiért és ugyanakkor az önkormányzatok erős kontroll alatt alkothatnák meg a környezetet érintő önkormányzati rendeleteket.

14. sz. melléklet

A közigazgatási hatóság eljárásra kötelezése.

1. A közigazgatási hatóság eljárás lefolytatására kötelezésről jelenleg a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításáról és az egyes közigazgatási nemperes eljárásokban alkalmazandó szabályokról szóló 2005. évi XVII. törvény rendelkezik (a továbbiakban: Knp.)

A Knp. 2. §-ának (1) bekezdése előírja, hogy a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvényben meghatározott esetben, ha a közigazgatási hatóság az eljárási kötelezettségének nem tesz eleget, a közigazgatási és munkaügyi bíróság kérelemre - az iratoknak a bírósághoz való érkezését követő 30 napon belül - nemperes eljárásban végzéssel kötelezi a közigazgatási hatóságot az eljárás lefolytatására.

2. A bíróság nemperes eljárásának előfeltétele a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 20. §-ában foglalt előzetes eljárás lefolytatása.

A Ket. 20. §-a a következő rendelkezéseket tartalmazza:

Ket.20. § (1) A hatóság a hatáskörébe tartozó ügyben illetékességi területén, valamint kijelölés alapján köteles eljárni.

(2) Ha a hatóság eljárási kötelességének a rá irányadó ügyintézési határidőn belül nem tesz eleget, a felügyeleti szerv az erre irányuló kérelem megérkezésétől vagy a hivatalos tudomásszerzéstől számított nyolc napon belül kivizsgálja a mulasztás okát, és a mulasztó hatóságot az eljárás soron kívüli lefolytatására utasítja. Nincs helye az eljárás lefolytatására történő utasításnak, ha a 71. § (2) bekezdés alkalmazásának van helye.

(3) Ha a felügyeleti szerv által megállapított újabb határidő eredménytelenül telt el, a felügyeleti szerv az eljárásra haladéktalanul - a (4) és (5) bekezdésben foglalt kivétellel - a mulasztóval azonos hatáskörű másik hatóságot jelöl ki, egyidejűleg a mulasztó hatóság vezetője ellen fegyelmi eljárást kezdeményez. A kezdeményezés alapján a fegyelmi eljárás megindítása kötelező. A kijelölt hatóság soron kívül köteles döntést hozni.

(4) Az ismételten mulasztó hatóságtól az ügy nem vonható el, és az eljárásra más hatóság nem jelölhető ki, ha a hatóság hatásköre hatósági igazolvány vagy hatósági bizonyítvány kiadására, hatósági nyilvántartás vezetésére terjed ki, vagy ha hatásköre kizárólagos. A hatóság legkésőbb a felügyeleti szerv utasításától számított tizenöt napon belül köteles eleget tenni elmulasztott kötelezettségének. A felügyeleti szerv az utasítással egyidejűleg fegyelmi eljárást kezdeményez a mulasztó hatóság vezetője ellen, amely kezdeményezés alapján a fegyelmi eljárás megindítása kötelező.

(5) Ha a képviselő-testület, a polgármester, a bizottság, a társulás vagy a jegyző (a továbbiakban együtt:

önkormányzati hatóság) önkormányzati hatósági ügyben eljárási kötelezettségét elmulasztotta, a fővárosi és megyei kormányhivatal felhívja a mulasztó tisztségviselőt vagy testületet, hogy soron kívül, de legkésőbb huszonegy napon belül folytassa le az eljárást.

(6) Az (5) bekezdés alapján az önkormányzati hatósághoz intézett felhívás eredménytelensége esetén az ügyfél vagy a fővárosi és megyei kormányhivatal, továbbá ha az adott ügyben nincs felügyeleti szerv, vagy a felügyeleti szerv az intézkedési, eljárási kötelezettségének nem tesz eleget, az ügyfél kérelmére a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság kötelezi a hatóságot az eljárás lefolytatására.

(7) Az (1)-(4) bekezdésben foglaltakat a szakhatósági eljárásra és a fellebbezési eljárásra is alkalmazni kell. E rendelkezések akkor is irányadók, ha - a határozat megsemmisítése vagy hatályon kívül helyezése folytán - a hatóság az ügyintézési határidőn belül nem tesz eleget az új eljárás lefolytatására irányuló kötelezettségének.

(8) A felügyeleti szerv a (2) bekezdés szerinti intézkedésről, valamint az eljáró hatóság (3) bekezdés szerint történő kijelöléséről az ügyfelet értesíti, továbbá ellenőrzi, hogy a hatóság a mulasztást követően, illetve a kijelölt hatóság határidőn belül eleget tesz-e eljárási kötelezettségének. A fővárosi és megyei kormányhivatal értesíti az ügyfelet az (5) bekezdés szerinti felhívásáról, egyidejűleg felhívja az ügyfél figyelmét arra, hogy a felhívás eredménytelensége esetén a (6) bekezdés szerint a közigazgatási ügyekben eljáró bírósághoz fordulhat.

3. A hatóság eljárási kötelezettségének elmulasztása esetén a mulasztás megszüntetésére felszólító, az

ügyészségről szóló törvény szerinti ügyészi felhívásban (a továbbiakban: ügyészi felhívás) megállapított határidő eredménytelen elteltét követően az ügyész a közigazgatási ügyekben eljáró bírósághoz fordulhat a hatóság eljárásra kötelezése iránt.

4. A közigazgatás jogellenes hallgatásának esetére a közigazgatási eljárásban irányadó szabályokat tehát a Ket. 20. §-a állapítja meg. A 20. § (6) és (8) bekezdése csak utal a közigazgatási ügyekben eljáró bírósághoz fordulás lehetőségére, azonban - helyesen - a bíróság eljárására vonatkozóan rendelkezéseket nem tartalmaz.

A Ket. tehát a közigazgatás hallgatásának esetére is a közigazgatási hatósági eljárás szabályait állapítja meg, ezért ezeket a rendelkezéseket az új közigazgatási perrendtartás megalkotása esetén is változatlanul a Ket.-ben indokolt elhelyezni. A Ket. 20. §-ában foglalt rendelkezések alkalmazásával kapcsolatban az ítélezési gyakorlat számos olyan eljárási kérdést vetett fel, amelyben a bíróságnak a 20. § rendelkezéseinek értelmezésével kellett határozatát meghoznia.

5. A közigazgatási hatóság eljárás lefolytatására kötelezése iránti nemperes eljárás részletes szabályait a Knp. 2. §-a állapítja meg. A 2. § (1) bekezdése alapján a bíróság - kérelemre - nemperes eljárásban jár el, 30 napon belül hozza meg döntését, a közigazgatási hatóságot az eljárás lefolytatására végzéssel kötelezi.

5.1. A Knp. 2. § (2) bekezdése szerint a kérelemnek tartalmaznia kell azt is, hogy

a) az ügyfél mikor, milyen ügyben fordult a közigazgatási hatósághoz,

b) az ügyfél tudomása szerint kérelme (fellebbezése) alapján sor került-e valamilyen eljárási cselekményre, ha a hatáskörrel rendelkező illetékes közigazgatási hatóságnak van felügyeleti (törvényességi felügyeletét ellátó) szerve, az ügyfél a hatóság eljárás lefolytatására kötelezése érdekében fordult-e ehhez a szervhez, és kérelme alapján milyen intézkedésre került sor.

5.2. A Knp. 2. § (3) bekezdés értelmében az (1) bekezdésben meghatározott határidő számításakor a hiánypótlásra felhívó végzés postára adásától a hiányok pótlásáig eltelt idő nem vehető figyelembe; a (4) bekezdés szerint pedig a kérelem tárgyában hozott végzés ellen fellebbezésnek van helye.

5.4. A közigazgatási hatóság a Ket. 20. §-ának (1) bekezdésében foglalt eljárási kötelezettsége kizárólag a hatáskörébe tartozó ügyben és illetékességi területén, illetve kijelölés alapján áll fenn. Ebből következően a közigazgatási hatóság hallgatásáról, azaz jogsértő mulasztásáról csakis akkor lehet szó, ha a közigazgatási szerv a hatáskörébe tartozó ügyben illetékességi területén eljárási kötelezettsége ellenére nem járt el.

Mindez egyben azt is jelenti, hogy a közigazgatási ügyben eljáró bíróság csak és kizárólag azt a közigazgatási szervet kötelezheti eljárásra, amelyről megállapítja, hogy az anyagi jogszabályok által meghatározott közigazgatási jogviszonyban az adott ügyben való döntésre hatáskörrel rendelkezik.

Nem keletkezik eljárási kötelezettsége a hatóságnak a Ket. 20. §-ának (1) bekezdése alapján akkor, ha az ügy álláspontja szerint nem hatósági ügy, vagy az nem tartozik a hatáskörébe, amely miatt a kérelem érdemi vizsgálat

nélküli elutasításának, áttételének, vagy az eljárás megszüntetésének van helye.

6. A Fővárosi Ítéltábla a Ket. 20. §-ának, valamint a Knp. 2. §-ának alkalmazásával kapcsolatban a következő eljárásjogi kérdésekben alakított ki állásfoglalást. Ezen ügyek kapcsán levonható az a következtetés, hogy az új közigazgatási perrendtartás megalkotása során vizsgálni szükséges, hogy az alábbiakban vázolt eljárási kérdésekben indokolt-e törvényi szabály megalkotása, vagy elegendő-e a jövőben is e kérdések megoldását az ítélezés gyakorlatra hagyni.

6.1. A Ket. 20. §-ának (1) bekezdésében meghatározott eljárási kötelezettség hiányában a (6) bekezdés szerinti eljárás lefolytatására való kötelezésnek sincs helye. Ez egyben azt is jelenti, hogy a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság nem bármely, hanem kizárólag az eljárási kötelezettségébe tartozó eljárás lefolytatására kötelezheti a hatóságot, azaz a közigazgatási szervnek az eljárási akadály megállapítására, illetve annak jogkövetkezményei alkalmazására való kötelezésének nincs helye. Mindezekből következik, hogy a bíróságnak a Ket. 20. §-ának (6) bekezdésében foglalt alkalmazásához először is azt kell vizsgálni, hogy a kérelmező kérelme a Ket. 12. §-a szerinti közigazgatási hatósági ügyben történő eljárásra vonatkozik-e, ezen eljárás lefolytatására a kérelmezettnek van-e hatásköre, illetve arra illetékes-e, és mindezek folytán van-e a kérelmezettnek eljárási kötelezettsége (F.Í.2.Kpkf.50.805/2012.sz.).

6.2. A közigazgatási hatósági eljárás az eljárás megindulásától az eljárást befejező döntés meghozataláig

tart. Ebből pedig az következik, hogy ha a közigazgatási szerv eleget tett az eljárási kötelezettségének és az ügyben érdemi döntést hozott, úgy a terhére mulasztás nem állapítható meg. A közigazgatási szerv jogszabálysértő hallgatása esetén a bíróság általi kötelezés tehát az eljárás lefolytatásának, az eljárást befejező döntés meghozatalának kikényszerítésére szolgálhat, egyéb eljárási cselekmény elvégzésére, így az érdemi határozat meghatározott személy részére történő kézbesítésére való kötelezésre nem vonatkozhat. A közigazgatási hatósági eljárás lefolytatásának eredményeként hozott határozat kézbesítésére ezért a bíróság kötelező végzése nem terjedhet ki (F.Í.2.Kpkf.60.978/2008.).

6.3. A közigazgatási ügyekben eljáró bíróság csak a Ket. hatálya alá tartozó ügyekben való eljárás lefolytatására kötelezheti az illetékes közigazgatási hatóságot, ezért az ügyfél által előterjesztett panasz a hatóság eljárásra kötelezését nem alapozza meg. A panasz nem minősül a Ket. 12. §-ának (2) bekezdése szerinti hatósági ügynek, így a Ket. 20. §-ának (6) bekezdésében meghatározott feltételek nem állnak fenn. Közigazgatási hatósági ügy hiányában a Ket. 20. §-ának (6) bekezdése alapján a bíróság a panasz elintézéséére nem kötelezheti a hatóságot (F.Í.2.Kpkf.50.500/2009.).

6.4. A törvényi szabályozásból következően az eljárás lefolytatására csak az a hatóság kötelezhető, amelyre kiterjed a Ket. személyi hatálya, azaz a Ket. 12. §-ának (3) bekezdésében felsorolt szervezetekre. A Ket. 12. §-ának (3) és (4) bekezdésére figyelemmel az ügyészség nem közigazgatási joghatóság, nem minősül közigazgatási ügy intézésére feljogosított szervnek sem. A büntetőeljárással kapcsolatos panasz elbírálása során hozott döntés a Pp. XX. fejezetének szabályai szerint eljáró közigazgatási

bíróság által nem vizsgálható felül. Az ügyészség eljárására nem a Ket., hanem az Ütv. és a Be. rendelkezései az irányadók, amire tekintettel a Knp. 2. §-ának (1) bekezdése alapján a közigazgatási bíróság eljárás lefolytatására jogszerűen nem kötelezheti. A közigazgatási bíróság ugyanis csak azt a szervet kötelezheti a Ket. szerinti eljárás lefolytatására, amelynek döntéssel záruló közigazgatási eljárás lefolytatására kötelezettsége (jogosultsága) van (F.Í.2.Kpkf.50.726/2010.).

6.5. Közigazgatási szerv eljárásra kötelezésére irányuló kérelem esetén a bíróságnak mindenekelőtt vizsgálnia kell, hogy melyik az a közigazgatási szerv, amelyik az ügyben eljárási jogosultsággal rendelkezik. A közigazgatási szerv hallgatása esetén ugyanis a bíróságnak a hatáskörrel rendelkező illetékes közigazgatási szervet kell eljárásra kötelezni. A Pp. 326. §-ának (1) bekezdése szerint a bíróság illetékességét az első fokon eljáró közigazgatási szerv székhelye alapítja meg. Ugyanez vonatkozik arra az esetre is, amikor a kérelmező éppen a közigazgatási szerv eljárásra kötelezését kéri (F.Í.2.Kpkf.50.514/2009.).

6.6. A Knp. 2. §-ának (2) bekezdésével kapcsolatban a bíróság mindenekelőtt köteles vizsgálni, hogy a kérelmet ügyfél terjesztette-e elő, az ügyfél mikor, milyen ügyben fordult a közigazgatási hatósághoz, az ügyfél tudomása szerint kérelme (fellebbezése) alapján sor került-e valamilyen eljárási cselekményre és ha a hatáskörrel rendelkező illetékes közigazgatási hatóságnak van felügyeleti (törvényességi felügyeletét ellátó) szerve, az ügyfél a hatóság eljárás lefolytatására kötelezése érdekében fordult-e ehhez a szervhez és kérelme alapján milyen intézkedésre került sor. Mindezekre figyelemmel a bíróság akkor jár el helyesen, ha szükség esetén mindezek tisztázására hiánypótlást rendel el (F.

Í.2.Kf.27.516/2007.).

15. sz. melléklet

Az Európai Unió Bírósága, az Alkotmánybíróság, a Kúria eljárásának kezdeményezése, az alkotmányjogi panasz orvoslása iránti eljárás

1. Az Európai Unió Bírósága, az Alkotmánybíróság, a Kúria eljárásnak kezdeményezése

1.1. Az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdés első mondatának második fordulata értelmében „a bíró csak a törvénynek” van alárendelve. Az Alaptörvény „csak a törvénynek vannak alárendelve” fordulata tágan értelmezendő, amelybe tehát beletartozik minden jogszabály. A bíró a jogszabályok – és meggyőződése – alapján dönt az egyedi ügyekben. Ugyanakkor a „csak a törvénynek vannak alárendelve” fordulat az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében [35/2011. (V. 6.) AB határozat] az alkotmányos/alaptörvénynek megfelelő jogszabályt jelentheti csupán. A bíró tehát nincs alárendelve az Alaptörvénnyel ellentétes jogszabálynak, azaz egyedi ügyet nem dönthet el tudottan Alaptörvény ellenes jog alapján. Az alaptörvénybeli rendelkezésből – és e rendelkezés Alkotmánybíróság által megállapított tartalmából – az a kötelezettség támad a bíró számára, hogy kétség esetén tisztázza a jog alaptörvénnyel való összhangját.

A perben alkalmazandó jog alkotmányosságának tisztázására az Alkotmánybíróságnak van hatásköre.

1.2. Az Európai Unió Bíróságának a „Szerződések értelmezésére” és az uniós intézményi aktusok érvényességére, értelmezésére [EUMSZ 267. cikk (1)

bekezdés a) és b) pontok] vonatkozó határozathozatali hatásköre az uniós jogból fakad. Mivel az Unió jogának érvényesítése a tagállami bírák feladata, ezért a nemzeti bíró és az Unió bírói fóruma közötti kapcsolatot – az alkotmánybíróság előtti bírói kezdeményezéshez hasonló – az előzetes döntéshozatali eljárás intézménye teremti meg. Az Európai Unió Bírósága hatáskörének tartalmából, sajátosságaiából az következik, hogy az előzetes döntéshozatali eljárás eredményeként meghozott határozat „közbevetett” bírói döntés, amely a perben alkalmazandó joganyagról ad tájékoztatást a jogvitát eldöntő bíró számára. Az Unió jogából fakadó kötelezettségként az ilyen döntés – hasonlóan egyébként az Alkotmánybíróság avagy a Kúria normakontroll hatáskörben hozott erga omnes hatályú határozatához – beépül a peres bíró határozatába.

1.3. Az Alaptörvény 25. § (2) bekezdése a normakontroll hatáskört a bíróságoknak adja, a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) sarkalatos rendelkezései a Kúria feladataként jelölik meg. A Bszi. a hatáskör gyakorlására önálló, a felülvizsgálati tanácsoktól elkülönülő, nevesített tanácsot hoz létre.

A Kúria jogköre az önkormányzati rendeletek vizsgálatára terjed ki. A vizsgálat (normakontroll) lényege annak megállapítása, hogy az önkormányzati rendelet nem ütközik-e más jogszabályba [Az Alaptörvény T cikk (2) bekezdése]. A Kúria a norma-hierarchiában az önkormányzati rendeletet megelőző jogszabályhoz viszonyít és von le abból következtetést.

Amikor a bíró kezdeményezi a Kúria eljárását, végső fokon az Alaptörvényben foglalt azon rendelkezésnek tesz eleget,

amely szerint a bírák csak a normahierarchiába illeszkedő „törvénynek” vannak alávetve, azaz csak az ilyen jogszabályt alkalmazhatják az előttük folyamatban lévő perben. A bíró maga is örködik tehát azon, hogy a jogvitákat alkotmányos/törvényes jogszabály alapján döntse el. A Kúria „közbevetett” határozata erga omnes hatályú, az abban foglaltakhoz a bíró kötve van. A Kúria határozata a jogvitát eldöntő ítéletében jelenik meg.

Az egyedi ügyben döntést hozó bíró oldaláról nézve tehát az Alkotmánybíróság, a Kúria normakontroll hatáskörében eljárva és az Európai Unió Bírósága olyan fórumok amelyek nem döntenek el, de kétségtelenül alakítják a jogvitát lezáró döntés tartalmát. Ezek a fórumok ún. „közbevetett”, „objektív eljárást” („contentieux objective”) folytatnak le, azaz eljárásaikat nem az alanyi jogok érvényesítése, hanem általános jogi érdekűség vezérli. E fórumok döntései „külső” „objektív” bírói döntések, amelyek azután beépülnek a jogvitát eldöntő bírói ítéletbe, határozatba. Egy ítélet meghozatala végső fokon akár mindhárom fórum megkeresését is szükségessé teheti.

A közigazgatási bíróság - az Alaptörvény 25. § (1) bekezdése szerinti - igazságszolgáltatási feladatot lát el akkor, amikor a közigazgatás jog keretei közötti működése a per tárgya. Ezen a helyzeten a közigazgatási jogviták elbírálására kialakított perrendtartás sem változtathat. Ezért a polgári perrendtartáshoz hasonló szabályozást kell kialakítani annak érdekében, hogy a perben eljáró bíró eleget tehessen az alkalmazott jogot minősítő bírói fórum megkeresésére vonatkozó kötelezettségének.

Célszerű a fentiekben jelzett fórumok megkeresésének eljárási szabályait egységes rezsim alatt tartani.

Praktikusan a megkeresésre a per tárgyalásának felfüggesztése mellett kell sort keríteni. Fontos annak hangsúlyozása is, hogy a három „objektív”, „külső” eljárást folytató bíróság megkeresése – az Alkotmánybíróság fentiekben hivatkozott határozata értelmében – részben a bírói függetlenség körébe tartozó kérdés, részben a peres felek törvényes bíróhoz való jogát érinti, ezért sem a per tárgyalását felfüggesztő, sem pedig az azt elutasító határozat ellen nem lehet rendes jogorvoslatot biztosítani.

A kifejtettekre tekintettel célszerű megfontolni a 3/2005. (XI. 14.) PK-KK vélemény hatályon kívül helyezését.

2. Az alkotmányjogi panasz orvoslása iránti eljárás

A sikeres alkotmányjogi panaszokat követő bírósági eljárás egyszerűsíthető. A cél továbbra is az, hogy az Alkotmánybíróság határozatából fakadó következményt a konkrét bírósági eljárásra vonatkozóan első körben a Kúria vonja le, és végzésével orientálja az alsóbb fokú bíróságot vagy magát a felülvizsgálati eljárásban eljáró Kúriát a jogorvoslás irányát, módját illetően. Egyszerűsítésnek ott van helye, amikor az Alkotmánybíróság anyagi vagy eljárási jogszabály alaptörvény-ellenességét állapította meg, illetve semmisített meg. Nincs ugyanis szükség arra, hogy az indítványozónak külön kérelmet kelljen előterjesztenie a kúriai eljárás lefolytatására, illetve utána még perújítás iránt. Az alkotmányjogi panasz maga is jogorvoslat, melynek benyújtásával az indítványozó jogséremlének orvoslását kívánja. Ennek elegendőnek kell lennie nemcsak ahhoz, hogy a folyamatot megindítsa, de ahhoz is, hogy további (jogorvoslati) kérelem nélkül

juthasson a valódi jogorvosláshoz. Ebben a folyamatban az alkotmánybíróvási határozat csupán egy lépcső, a tényleges, a konkrét ügyben megnyilvánuló jogorvoslatot az indítványozó a bíróságoktól nyerheti el. Indokolt ezért, hogy az alkotmánybíróvási határozatot követően - jogszabály megsemmisítése esetén is - automatikus legyen a bíróságok eljárása. Ezért a Kúria hivatalból jár el ilyen esetekben is.

Alternatíva: meghagyható az, hogy a panaszos kérelme alapján induljon el a Kúria eljárása, hogy megerősítést nyerjen, valóban kívánja a sérelem orvoslását, az eljárás megismétlését. Ekkor az alkotmánybíróvási határozat részére való kézbesítésétől számított 30 napon belül nyújthatná be a kérelmét az elsőfokú bírósághoz, ami az iratokkal együtt felterjeszti az ügyet a Kúriához.

A szabályok egyszerűsítését szolgálja, egyben az automatikus jogorvoslást célozza az is, hogy anyagi jogszabályi rendelkezés megsemmisítése esetén is maga a Kúria helyezi hatályon kívül azt a határozatot, amelyben az alaptörvény-ellenesnek talált rendelkezést alkalmazták, és elrendeli a megfelelő fokú eljárás megismétlését. A perújítás korlátai (csak peres ügyekben lehet vele korlátlanul élni, peren kívüli eljárásokban csak korlátozottan vehető igénybe, 5 éves objektív határidővel terjeszthető elő) miatt, valamint az automatikus jogorvoslás érdekében helyesebb ezt a fázist kihagyni, és visszajuttatni a bírósági eljárást abba a szakaszba, ahol a sérelem legegyszerűbben és leghatékonyabban kiküszöbölhető.

A javaslat egyúttal egy - az alkotmánybíróvási

gyakorlatban még véglegesen nem eldőlt - helyzetre is reagálni kíván: amikor az alkalmazott és alaptörvény-ellenesnek talált jogszabályt az alkotmánybírósági elbíráláskor már hatályon kívül helyezték, ezért azt az Alkotmánybíróság már nem tudta megsemmisíteni. Két (öttagú tanácsban hozott) döntésében az Alkotmánybíróság ilyen esetben a bírói döntéseket semmisítette meg a jogszabály alaptörvény-ellenessége miatt, alkalmazási tilalmat nem rendelt el, ezt határozatával a Kúria pótolta. Az Alkotmánybíróság e két határozatban vallott felfogása szerint alkalmazási tilalom csak megsemmisítéssel együtt rendelhető el. Más határozatokból azonban más felfogás tűnik ki: hatályon kívül helyezett jogszabály alkalmazási tilalmát mondta ki a testület alkotmányjogi panasz alapján. Mivel nem kizárt, hogy alkalmazási tilalom hatályon kívül helyezett jogszabályhoz is kapcsolódhat akár panasz esetén sem, ezért a fenti szöveg nem köti kizárólag a megsemmisítéshez az alkalmazási tilalmat és az annak folytán követendő eljárást. (ez a rész a fenti szövegben jelzett kiemeléssel elhagyható)

Összefoglalva:

A Kúria minden esetben hivatalból, nemperes eljárásban jár el.

Ha az Alkotmánybíróság jogszabály alaptörvény-ellenességét állapította meg és határozatából az alapul szolgáló ügyben alkalmazási tilalom következik, akkor anyagi jogszabály megsemmisítése esetén a Kúria hatályon kívül helyezi azt a határozatot (azokat a határozatokat), melyben (melyekben) az alaptörvény-ellenesnek talált jogszabályi rendelkezést alkalmazták, és az eljárás megismétlését rendeli el.

Egyebekben a jelenlegi szabályok megfelelőek.

16. sz. melléklet**Az alkotmányjogi panasz orvoslása iránti eljárás**

1. Ha az Alkotmánybíróság

a) alkotmányjogi panasz eljárásban a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét állapítja meg, illetve a jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést megsemmisíti, és ezért az - az Alkotmánybíróság eltérő döntése hiányában - az Alkotmánybíróság eljárására okot adó ügyben nem alkalmazható, vagy

b) megállapítja a bírói döntés alaptörvény-ellenességét és a bírósági határozatot megsemmisíti, az alkotmányjogi panasz orvoslásának eljárási eszközét - az Alkotmánybíróság határozata alapján és a vonatkozó eljárási szabályok megfelelő alkalmazásával - a Kúria állapítja meg.

2. A Kúria az alkotmányjogi panasz orvoslása érdekében az alábbiak szerint határoz:

a) ha az Alkotmánybíróság anyagi jogszabály vagy rendelkezés alaptörvény-ellenességét állapította meg, illetve jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést megsemmisítette, akkor azon bírósági határozatok hatályon kívül helyezésével, melyben az alkalmazási tilalommal érintett jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést alkalmazták, az első vagy másodfokon eljáró bíróságot új eljárásra és új határozat hozatalára utasítja, vagy a felülvizsgálati kérelem tárgyában új határozat hozatalát rendeli el;

b) ha az Alkotmánybíróság eljárási jogszabály vagy rendelkezés alaptörvény-ellenességét állapította meg,

megállapítja az Alkotmánybíróság határozatából következő eljárási jog gyakorolhatóságát a vonatkozó eljárási szabályok megfelelő alkalmazásával, s szükség esetén az eljárás azon szakaszának újbóli lefolytatását rendeli el az azt befejező határozat egyidejű hatályon kívül helyezésével, melynek kimenetelére az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása hatással lehetett;

ha az Alkotmánybíróság a bíróság határozatát megsemmisítette, az Alkotmánybíróság határozatából következően - a d) pontban foglalt kivétellel - az első vagy a másodfokon eljárt bíróságot új eljárásra és új határozat hozatalára utasítja, vagy a felülvizsgálati kérelem tárgyában új határozat hozatalát rendeli el;

d) ha az Alkotmánybíróság a bíróság határozatának megsemmisítése esetén a bírósági határozattal felülvizsgált más hatóság által hozott döntést is megsemmisítette, a megsemmisített döntést hozó hatóságot értesíti a szükséges intézkedések megtétele érdekében az Alkotmánybíróság határozatának egyidejű megküldése mellett, és erről a panasz indítványozóját is tájékoztatja.

3. Az elsőfokú határozatot hozó bíróság az Alkotmánybíróság döntését az ügy irataival együtt haladéktalanul felterjeszti a Kúriához. A Kúria nemperes eljárásban, hivatalból jár el.

A Kúria indokolt esetben az alkotmányjogi panasz indítványozóját, illetve az Alkotmánybíróság határozatában megjelölt ügyben lefolytatott eljárásban részt vevő ellenérdekű felet meghallgatja. A szabályszerűen megidézettek vagy valamelyikük elmaradása az ügy elintézését nem gátolja.

A Kúria határozata ellen jogorvoslatnak nincs helye.

Az eredményes alkotmányjogi panasz alapján indított eljárásokat soron kívül kell lefolytatni.

A Kúria egyebekben az általános szabályok megfelelő alkalmazásával jár el.

17. sz. melléklet

Normakontroll eljárások (a negatív és a pozitív normakontroll)

1. Általános kérdések

1.1. A közigazgatási per fogalmának meghatározásánál utalni kell a normakontrollra is. Szabályozás-technikai kérdés, hogy a normakontroll eljárás a közigazgatási bíraskodásról szóló törvény egy önálló fejezet legyen, vagy az egységes szabályozásban a normakontroll eljárás illeszkedjen a valamennyi eljárásra irányadó szabályokhoz, s azokon belül tartalmazza a specialitásokat, ha az szükséges. A magunk részéről az előbbit támogatjuk. A normakontroll eljárást közelíteni kell a közigazgatási per eljárási szabályaihoz, ez a cél az önálló fejezetben való szabályozással is megvalósítható.

1.2. A Kúria normakontroll eljárására vonatkozóan jelenleg a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI törvény (Bszi), a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (Pp.), a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX törvény (Mötv) és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbtv.) tartalmaz rendelkezéseket. Az indítvány kötelező kellékeit mindhárom törvény ugyan azt a szabályt tartalmazza. Az közigazgatási perrendtartásban egységesen, mindenkire nézve irányadó szabályokat lehetne

megfogalmazni.

1.3. Az Alaptörvény nyitva hagyja, hogy az önkormányzati rendeletek törvényességét a bírósági szervezeten belül ki látja el, általában fogalmazza meg, mint bírósági feladatot. Az Alaptörvényből tehát nem következik, hogy a rendes-bírósági normakontroll centralizált. A közigazgatási bíráskodáshoz kapcsolódóan nem lenne idegen egy decentralizált modell sem, amelyben ha a bíróságok a per során törvényellenes normatív aktussal találkoznak, dönthetnek félre tételüktől. Ugyanakkor ennek a megoldásnak álláspontunk szerint számos buktatója is van, hiszen a joggyakorlat egységessége a normák félre tétele (nem alkalmazása) tekintetében különösen fontos. Alappal merülhet fel, hogy a normakontroll decentralizált rendszerében a perben eljáró bíróság döntése ellen e tekintetben is fellebbezést kell biztosítani, így a normakontroll tárgyában végül is mégiscsak a felsőbb bíróság, végeredményben a Kúria döntene. A decentralizált rendszerben is szükség lenne a többi bíróság számára is tudatosítani, hogy az adott norma (önkormányzati rendelet) törvényessége vita tárgyává vált, illetve, hogy a törvényellenesség megállapítása tárgyában jogerős döntés született.

Ezzel szemben bevált a centralizált megoldás azaz, hogy a normakontroll feladatok a Kúránál koncentrálódnak (egy tanácson belül)¹⁰. Álláspontunk szerint ez a megoldás hatékonyan tudja biztosítani a jogegység megvalósulását a normakontroll eljárásban. Ebben az eljárásban a közhatalom normatív döntéseinek megítéléséről van szó, amelyben divergáló joggyakorlat még ideiglenesen sem megengedett. Amennyiben valamely perbíróság eljárása során az

alkalmazandó önkormányzati rendelet törvényellenessége merül fel, úgy a bíróságnak lehetősége van az eljárás felfüggesztése mellett a Kúriánál normakontroll eljárás kezdeményezésére. Így e centralizált rendszerben sincs kizárva egyik bíróság sem a normakontroll elérésének lehetőségétől.

A centralizált modell fenntartása mellett fel kell vetni, hogy az eljárást kezdeményezők körét bővíteni kell a közigazgatási perekhez kapcsolódva. Így lehetőséget kellene biztosítani a félnek, hogy a jogerős döntésben alkalmazott jogszabállyal szemben ún. törvényességi panaszt nyújthasson be a Kúriára. Ez a lehetőség párhuzamosan élhetne a felülvizsgálati kérelem mellett (ha maga a döntés vitatott a felülvizsgálati kérelem, ha a döntésben alkalmazott jogszabály törvényessége vitatott, akkor a törvényességi panasz lenne az a forma, amely előterjeszthető a Kúriához). Az indítványozói kör ilyen irányú bővítése nem igényel Alaptörvény-módosítást.

1.4. A közigazgatási bíráskodás újragondolásával szükségképpen felmerül a normakontroll-feladatok bővítése. Jelenleg a hatáskört az Alaptörvény határozza meg: ezek az önkormányzati rendelvek törvényességének vizsgálata és törvényen alapuló jogalkotási kötelezettség elmulasztása, illetve a rendeletpótlás.¹¹ A hatáskör bővítése csak az Alaptörvény módosítása révén képzelhető el.

A közigazgatási bíráskodás természetéhez igazítottan a hatáskörbővítés a végrehajtó hatalom valamennyi (normatív és egyedi) aktusának bíróságok által ellátott törvényességi vizsgálatára terjedhetnek ki. Ehhez a felülvizsgálható aktusok körét a közjogi szervezetszabályozó eszközökre (kivételem az országgyűlési

határozat) és a végrehajtó hatalom rendeleteire is ki kellene terjeszteni.¹²

1.5. Az eljárás nem peres jellegének újragondolása indokolt. Ahogy fentebb kifejtésre került a normakontroll eljárást a közigazgatási perrendtartás többi perre is irányadó rendelkezéseihez illesztve lenne indokolt szabályozni. Ha a jelenlegi rendszert vesszük alapul, akkor normakontroll eljárásban - a felülvizsgálati kérelemelbírálásának mintájára - ha a felek valamelyike kéri a tárgyalás tartását, akkor tárgyalást kelljen tartani, egyébként pedig az indítványt a Kúria tárgyaláson kívül bírálja el. A tárgyalás szabályai különösebb specialitást nem igényelnek, ebben az eljárásban (is) erőteljesen mutatkozik meg, hogy a per a közhatalmat gyakorló állami-önkormányzati szerv ellen folyik (a legerősebb közhatalmi döntés, a norma ellen).

2. Egyes eljárási kérdések

2.1. Döntési típusok: Normakontroll eljárásban rendező elv, hogy a tanács érdemi döntése határozat, a nem érdemi pedig végzés.

A határozat lehet

- törvénysértést megállapító (megsemmisítés, mulasztás)
- elutasító
- rendeletpótlásra felhatalmazó

A végzések típusait illetően álláspontunk szerint szükség lenne:

a) visszautasító végzésre

- ha nincs hatáskör;
- ha nem a jogosulttól érkezett az indítvány;

- ha az eljárás megindítására előírt határidőt az indítványozó elmulasztja, és igazolási kérelmet sem terjeszt elő, illetve azt a bíróság elutasítja;
 - nem tartalmazza az indítvány a szükséges kellékeket (és a hiány nem pótolható);
 - ha felhívásra a hiányt nem pótolták és a rendelkezésre álló iratok alapján az ügy nem bírálható el;
 - ha absztrakt normakontroll kérelmet (azaz kormányhivatali kezdeményezést és ombudsmani indítványt) terjesztettek elő már nem hatályos önkormányzati rendelet vizsgálatára;
 - ha *res iudicata* áll fenn (ki kell dolgozni a normakontroll eljárásban az „ítélt dolog” fogalmát);
- E helyen ki kell emelni, hogy a Kúránál maradó normakontroll eljárás esetén a felülvizsgálati eljárásban esetlegesen alkalmazott „szűrő” (mert az ügy nem jelentős) a normakontroll eljárásban nem alkalmazható.*

b) eljárást felfüggesztő végzésre

- normakontroll eljárásban is előfordul, hogy a magasabb jogszabály alkotmányossági vizsgálatát kell kezdeményezni az Alkotmánybíróságnál;
- nem zárható ki az eljárás felfüggesztése azért, mert a normakontroll tanács az Európai Unió Bíróságának eljárást kezdeményezi;
- normakontroll eljárásban az eljárás felfüggesztése szükségessé válhat akkor is, ha az érdemi elbírálás olyan kérdés előzetes eldöntésétől függ, amelyben valamely szerv előtti eljárás folyamatban van (pl. ha a rendelet törvényellenességének vizsgálatakor magának a törvény vonatkozó szabályának alkotmányossági vizsgálata van folyamatban az Alkotmánybíróság előtt, vagy pl. ha folyamatban van akár a vizsgált önkormányzati rendelet,

akár a magasabb jogszabály - ügy eldöntésére kiható - módosítása stb.);

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

c) eljárást megszüntető végzésre

- ha az indítványozó indítványát visszavonja,
- ha absztrakt normakontroll esetén az eljárás alatt a normát hatályon kívül helyezték.

2.2. A törvényellenesség jogkövetkezményei:

- a törvényellenesség egyik jogkövetkezménye a vizsgált jogszabály (jogszabályi rendelkezés) megsemmisítése. Főszabály az *ex nunc* hatályú megsemmisítés, de - ha a jogbiztonság, vagy az indítványozó valamilyen különösen fontos érdeke indokolja - a megsemmisítés lehet *ex tunc* és *pro futuro* hatályú;

- a törvényellenesség jogkövetkezményének másik formája a törvényellenesség megállapítása megsemmisítés nélkül. Erre akkor kerülhet sor, ha a vizsgált rendelet már nincs hatályban, de konkrét normakontroll (bírói kezdeményezés) során azt mégis vizsgálja a normakontroll-tanács;

- a törvényellenesség további jogkövetkezménye lehet a törvényellenes norma alkalmazási tilalmának elrendelése. Mindenképpen fenntartandó a Bszi. azon szabálya, hogy ha az önkormányzati rendeletnek a bíróság előtt folyamatban lévő ügyben alkalmazandó rendelkezésének megsemmisítésére,

illetve más jogszabályba ütközésének megállapítására bírói kezdeményezés alapján kerül sor, az önkormányzati rendelet megsemmisített, illetve más jogszabályba ütközőnek ítélt rendelkezése nem alkalmazható a bíróság előtt folyamatban lévő egyedi ügyben, valamint valamennyi, a megsemmisítés időpontjában valamely bíróság előtt folyamatban lévő egyedi ügyben;

- a törvényellenesség jogkövetkezménye lehet a rendeletalkotási kötelezettség elmulasztásának megállapítása. Ilyenkor a normakontroll tanács határidő tűzésével felhívja a jogalkotót feladatának teljesítésére;
- törvényellenesség jogkövetkezménye a rendeletpótlásra való felhatalmazás. Ez az eljárás a mulasztás megállapítását és nem teljesítését követő új eljárás, amelyet a kormányhivatalnak külön kell kezdeményezni, tehát automatikusan nem a mulasztás folyománya.

2.3. A további eljárási szabályokat illetően a következőket emelnénk ki

a) Normakontroll eljárásban a kereseti kérelemhez kötöttséget a Bszi. már most is feloldja azzal, hogy bár a Kúria az indítványhoz kötve van, de az önkormányzati rendeletnek az indítványban megjelölt rendelkezésével szoros összefüggésben álló más rendelkezését is vizsgálhatja.¹³ Az indítványon való túlterjeszkedés lehetősége az objektív jogrend védelmének szempontját tükrözi. Álláspontunk szerint az indítvány viszonylag szabad kezelésébe bele kell, hogy tartozzon az is, hogy ha a normakontroll-tanács más érvet is talál, mint amit az indítványozó vagy állásfoglalásában a jogalkotó kifejtett, ezt is felhasználhassa döntése indokolásában.

b) Kiemelést érdemel továbbá, hogy normakontroll eljárásban a jogszabályban foglalt egyedi döntést is vizsgálnia kell az eljáró tanácsnak (ez már jelenleg is gyakorlat). A „hézagmentesség” elvének érvényesülése is megkívánja, hogy ne maradjon törvényességi vizsgálat nélkül a döntés azért, mert azt jogszabály (vagy annak melléklete) foglalja magában.

c) A centralizált modell fenntartása mellett felvethető (s ez kapcsolódik az eljárás kezdeményezéshez és a jogkövetkezményhez is), hogy bírói kezdeményezés esetén legyen lehetőség (ne csak a törvényellenesség megállapítására és megsemmisítésére, hanem) a törvényesség megállapítására is indítványt benyújtani. Ugyanis ha a fél kezdeményezi az ügyében eljáró bírónál, hogy forduljon a Kúriához az alkalmazandó rendelet törvényességi vizsgálatáért, a bírónak nem a fél álláspontját kell közvetítenie, hanem saját meggyőződését. Így ha törvényellenesnek találja, felfüggeszti az eljárást és a Kúrához fordul. Azonban ha a bíró úgy gondolja - szemben a fél állításával - hogy nem törvényt sértő a rendelet, akkor lényegében maga végzi el a normakontrollt: a fél kérelmét elutasítva folytatja az eljárást. A Kúria normakontroll gyakorlatában előfordult már olyan eset, amikor egy „megállapítási kereset” lehetőségének igénye merült fel.

d) A szabályozás során rögzíteni kell, hogy bírói kezdeményezés esetén - vagy decentralizált modellben a perbíróságnak - a jogszabályok hatályát tekintve azt az idősíkot kell figyelembe venni, amely a perben való alkalmazáskor releváns. Így a per alapjául szolgáló közigazgatási jogviszony keletkezésekor hatályos rendelet szabályai mellett, az akkor hatályos magasabb jogszabály

az irányadó, függetlenül attól, hogy esetleg már egyik sincs hatályban a normakontrollt ellátó bíróság döntésének meghozatalakor.¹⁴

18. sz. melléklet

Választási szervek határozatainak felülvizsgálata

A választási szervek határozatai bírósági felülvizsgálatának részletes szabályait jelenleg a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) 222-242. §-ai állapítják meg.

1. A bíróság a választási bizottság határozatát a Ve. 228. § (2) bekezdése és 229. § (2) bekezdése alapján a Ve.-ben foglalt eltérésekkel - a Pp. XX. fejezetének szabályai szerint - nemperes eljárásban vizsgálja felül. Az eljárási szabályok helyes alkalmazásánál figyelemmel kell lenni a Pp. 324. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezésre, amely a közigazgatási perekben a Pp. általános szabályainak alkalmazását - a XX. fejezetben foglalt eltérésekkel - rendeli alkalmazni. A nemperes eljárásról rendelkezik továbbá a 105/1952. (XII. 28.) Mt. rendelet 13. §-ának (3) bekezdése, amely a nemperes eljárásban a Pp. szabályainak a nemperes eljárás sajátosságainak megfelelő alkalmazását írja elő. A bíróság tehát eljárása során elsőként azt vizsgálja, hogy az adott eljárási kérdésben a Ve. tartalmaz-e rendelkezést. Amennyiben ilyen nincs, a bíróság a Pp. XX. fejezetének szabályait alkalmazza, ha pedig az adott kérdésben a Pp. a közigazgatási perekre vonatkozó speciális rendelkezést sem tartalmaz, a bíróság a Pp. általános részének szabályai szerint jár el.

A nemperes eljárás sajátossága, hogy a háromtagú tanácsban

eljáró bíróság nem tart tárgyalást, határozatát bizonyítási eljárás lefolytatása nélkül, a rendelkezésére álló okiratok tanulmányozása után, tanácskozás alapján hozza meg. A kérelmező ennek megfelelően nem is kérheti nyilvános tárgyalás tartását, az erre irányuló kérelmet a bíróságnak a Ve. 229. § (2) bekezdése, valamint a Ve. 228. § (2) bekezdése alapján alkalmazandó Pp. 5. § (1) bekezdésében foglalt általános rendelkezésre figyelemmel el kell utasítania. Nem kizárt ugyan, hogy a bíróság a Pp. általános szabályainak alkalmazásával a kérelmezőt személyesen meghallgassa, azonban a személyes meghallgatásról való döntés a bíróság diszkrecionális jogkörébe tartozik és a meghallgatás során a tárgyalásra vonatkozó garanciális szabályok nem érvényesülnek.

2. A hatályos jogi szabályozásra figyelemmel mindenekelőtt azt a kérdést kell megvizsgálni, hogy indokolt-e a választási eljárás jogorvoslati szabályai közül a választási szervek határozatainak bírósági felülvizsgálatára vonatkozó rendelkezéseket kiemelve, azokat a közigazgatási peres eljárásról szóló törvényben a különleges eljárások között szabályozni.

Jogalkotási szempontból több érv is szól amellett, hogy ezeket a szabályokat indokolt a Ve. jogorvoslati fejezetéből - a bírósági gyakorlat által feltárt hiányosságok kiküszöbölésével - egy egységes közigazgatási perjogi törvény keretei közé áthelyezni.

Ezek a főbb jogalkotási érvek a következők:

- az előzőekben vázoltak szerint a bíróság a választási szervek határozatait a közigazgatási perek szabályai szerinti eljárásban vizsgálja felül;
- amennyiben a közigazgatási perrendtartásról külön

törvény születik, értelemszerűen a választási bíráskodás a közigazgatási bíráskodás különleges eljárásaként jelenik meg;

- a hatályos szabályozás szerint közigazgatási perekben csak kijelölt bíró járhat el, ezért a jogalkalmazás megkönnyítése érdekében ésszerű lenne a közigazgatási perekben eljáró bírókra vonatkozó eljárási szabályok egy kódexbe való összefoglalása;

- a megalkotásra kerülő közigazgatási perrendtartás - szemben a választási eljárásról szóló törvénnyel - nem minősül sarkalatos törvénynek, ezért egy esetleges módosítás szükségessége esetén szabályai rugalmasabban javíthatók, módosíthatók, kiegészíthetők lennének;

- egy kizárólag perjogi szabályokat tartalmazó törvényben a választási bíráskodás szabályai is pontosabban, részletesebben, körültekintőbben kidolgozhatók.

Mindezekre figyelemmel a közigazgatási perjog tárgykörben létrehozott joggyakorlat-elemző csoport javasolja annak megfontolását, hogy amennyiben a közigazgatási perrendtartásról külön törvény születik, abban a választási bíráskodás a különleges eljárások között kerüljön elhelyezésre.

3. A következő perjogi kérdés, hogy indokolt-e a jövőben is fenntartani azt az eljárásjogi szabályt, amely szerint a bíróság a választási szervek határozatait nemperes eljárásban vizsgálja felül.

A bíróság nemperes eljárását a választási ügyekben mindenekelőtt a gyors döntéshozatal igénye indokolja, azonban a választások tisztasága érdekében alappal vethető fel, hogy a választási szabálytalanságok, esetleg csalások vizsgálata egy gyorsított peres eljárás keretében

alaposabban, mélyrehatóbban és a választópolgárok, a jelöltek és jelölő szervezetek számára megnyugtatóbb módon elvégezhető.

A peres eljárás indokoltságát támasztja alá az ítélkezési gyakorlat tapasztalata is, amely szerint választási ügyekben a bíróságoknak többségükben ténykérdésekben és nem jogkérdésekben kell döntenie. A valós tények feltárása a garanciális szabályokkal körbezárt kontradiktórius peres eljárásban eredményesebben végezhető el még akkor is, ha a bizonyítási eljárást a gyors döntés meghozatala érdekében szükséges radikálisan lerövidíteni.

A választási bíráskodásban a peres eljárás bevezetésének azonban olyan előfeltételei vannak, amelyek biztosítása nélkül a gyors, rugalmas eljárás nem folytatható le és a bíróságok a rövid eljárási határidők betartására nem lennének képesek.

A választási bíráskodásban a peres eljárás bevezetéséhez a következő előírások javasolhatók:

a) A bírósági felülvizsgálati eljárásban kötelező jogi képviselőt lehetővé teszi, hogy ezekben az eljárásokban a jövőben csak elektronikus úton lehessen a bírósághoz fordulni. Az elektronikus ügyintézés biztosíthatná a bíróság és a kérelmezők közötti gyors kapcsolattartást, egy-két napos eljárási határidők előírását, okiratok, bizonyítékok azonnali becsatolását.

b) A peres eljárásban a bíróság - a közigazgatási perekkel azonos módon - eljárhat tárgyaláson kívül is, ha az ügy jellege azt lehetővé teszi, vagy a felek tárgyalás tartását nem kérik. Tárgyaláson kívüli elbírálásra elsősorban azokban az esetekben kerülhetne sor, amikor a

bíróságnak jogkérdésben kell határozni, vagy az ügyben a felek a választási szervek által megállapított tényállást nem vitatják.

c) Szükséges áttekintetni az eljáró bíróságok hatásköri szabályait. A jelenlegi hatásköri megosztás szerint aránytalanul sok ügy kerül egyes bíróságokhoz, így pl. a Kúriához is. Meg kell vizsgálni ezért, hogy a jogorvoslati rendszer átalakításával miként lehetne arányosabbá tenni a kérelmek elbírálására jogosult szervek munkaterhelését, elsősorban a Nemzeti Választási Bizottságra háruló jogorvoslati feladatok csökkentését. Ezzel kiküszöbölhető lenne, hogy a Kúriára tömegesen érkezzenek olyan, a választások szempontjából nem jelentős, a választás eredményét nem befolyásoló ügyek, amelyekben az alsóbb fokú bíróságok hatékonyabb, gyorsabb eljárásban lennének képesek határozni.

d) Olyan speciális bizonyítási szabályokat szükséges megalkotni, amelyek lehetővé teszik, hogy a bíróság a néhány napon belül megtartott tárgyaláson a bizonyítékokat megvizsgálja és ennek alapján az első tárgyaláson döntését meghozhassa. Elő kell írni ennek érdekében, hogy új bizonyíték legkésőbb a tárgyaláson jelenthető be, további bizonyítási eljárásnak helye nem lehet. Ezen túlmenően minden olyan szabályt ki kell iktatni a választási bíráskodásban, amely az eljárás elhúzódását eredményezné pl. a felek távolmaradása a tárgyalás megtartását nem akadályozza, szakértő kirendelése nem kérhető, az elektronikus levélben történő idézésen túl a tárgyalás megtartásának egyéb feltétele nincs stb.

e) A választási eljárás zavartalanságához és a választási

eredményének gyors megállapításához fűződő közérdek biztosítása mellett ismételten célszerű megvizsgálni, hogy azokban az esetekben, amikor a bíróság a felülvizsgálati kérelemről tárgyaláson határoz, indokolt-e az eljárási határidő 1-2 nappal történő meghosszabbítása.

4. A választási bíráskodásnak a közigazgatási perrendtartásba történő elhelyezése alkalmat nyújtana a törvényhozónak arra, hogy az ítélkezési gyakorlatban feltárt szabályozási pontatlanságok, hiányosságok kiküszöbölését a következő választások előtt elvégezze.

A Kúria gyakorlatában a következő jogértelmezési kérdések merültek fel, melyekre eddig az ítélkezési gyakorlat adott választ, azonban a jogállami garanciális követelmények biztosítása érdekében ezekben törvényi szabályok megalkotása lenne indokolt:

a) A Ve. a választási bizottság határozatának bírósági felülvizsgálata iránti kérelem benyújtására jogosultak körét a korábbi szabályozáshoz képest jelentősen szűkítette. Amíg a régi szabályok szerint kérelmet bármely választópolgár benyújthatott, addig a Ve. 222. § (2) bekezdése már csak az ügyben érintett természetes személyek és szervezetek számára teszi ezt lehetővé. Az ügyben való érintettséget a felülvizsgálati kérelemben igazolni kell. Ennek módját és részletszabályait a Ve. azonban nem határozza meg, és nem szabályozza azt az alapvető kérdést sem, hogy ki minősül a választási ügyben érintett személynek.

A bíróságnak minden esetben egyedileg kell mérlegelnie, hogy a kérelem előterjesztője érintett személynek tekinthető-e. Mivel a Ve. az érintettségre értelmező

rendeletet nem tartalmaz, a Kúriának a rendelkezés céljából levezetett ítélkezési gyakorlata szerint az érintettségnek közvetlennek kell lennie.

A Kúria az ügyben való érintettséget megállapíthatónak találta, ha az ügy a kérelmező jogi helyzetét érinti (pl. a jelölt jelölő szervezet saját ügyében). A Kúria megállapította azt is, hogy nem lehet csupán erre leszűkíteni az érintettség fogalmát, mivel felmerülhetnek ezen körbe nem tartozó esetek is, azonban az érintettség nem lehet áttételes, távoli. Nem minősíthető érintettnek pl. valamely jelölő szervezet tagja csupán azon az alapon, hogy egy teljesen távoli választókerületben jelölt szervezeti társa választási sikerében érdekelt (Kúria Kvk.III.37.503/2014., Kvk.I.38.025/2014.).

b) A Ve. 224. § (5) bekezdése értelmében a bírósági felülvizsgálati eljárásban az ügyvédi képviselet kötelező. A Ve. ezen előírás alól egyetlen kivételt enged, amikor előírja, hogy a jogi szakvizsgálattal rendelkező személy – a szakvizsga-bizonyítvány egyszerű másolatának csatolásával – saját ügyében ügyvédi képviselet nélkül is eljárhat.

A Ve. nem tartalmaz rendelkezést arra az ítélkezési gyakorlatban igen gyakori esetre, amikor a kérelmező a választási szerv határozatának bírósági felülvizsgálata iránti kérelmében nehéz szociális helyzetére hivatkozva költségmentesség engedélyezését és pártfogó ügyvéd kirendelését is kéri.

Törvényi szabályozás hiányában a Kúria következetes ítélkezési gyakorlatot alakított ki, amely szerint a választási bizottság határozatának bírósági felülvizsgálata iránti nemperes eljárásban pártfogó ügyvéd kirendelését a Ve.-ben előírt rövid eljárási határidők betartása nem teszi lehetővé.

A Kúria álláspontját arra alapította, hogy a Ve. 228. § (2) és 229. § (2) bekezdései alapján alkalmazandó 105/1952. (XII. 28.) Mt. rendelet 13. §-a alapján a Pp. szabályai csak akkor alkalmazhatók, amennyiben azok a Ve. szabályaival - annak jellege miatt - összhangban állnak. A pártfogó ügyvéd kirendelése iránti eljárás lefolytatását a Ve. nem teszi lehetővé, mert a Pp. rendelkezései ellentétesek a Ve. rövid, de kötelező eljárási határidőket megállapító szabályaival. A pártfogó ügyvéd szabályszerű kirendelésére a bírósági eljárásra és a döntéshozatalra előírt határidők betartása miatt nincs mód, azok túllépésével a bíróság a választási eljárás alapelveit is súlyosan sértő törvényt sértést valósítana meg (Legfelsőbb Bíróság Kvk.IV.37.147/2006., Kvk.III.37.155/2006.).

c) A Ve. a bíróság bizonyítási eljárására vonatkozóan szabályokat nem állapít meg. A 225. § lehetőséget biztosít arra, hogy a kérelmező a bírósági felülvizsgálati eljárásban jogorvoslati kérelmét új bizonyítékokkal is alátámassza. Eljárási szabályok hiányában a Kúria azt a gyakorlatot alakította ki, hogy az eljárás nemperes „sommás” jellege a bíróság számára igen szűk körben biztosít lehetőséget bizonyítás lefolytatására. Hivatalból bizonyításnak eleve nem lehet helye, bizonyítási indítvány pedig a rövid eljárási határidők betartásának kötelezettsége miatt nem teljesíthető. Erre figyelemmel a bíróság kizárólag azokat a bizonyítékokat tudja figyelembe venni, amelyeket a kérelmezők beadványukban a bíróság elé tárnak, új bizonyítékok beszerzése az eljárás folyamán már nem lehetséges (Kúria Kvk.IV.37.316/2014.).

d) A bíróságnak a felülvizsgálati kérelmek elbírálása során számos olyan - részben már az előzőekben is említett

- eljárási kérdést kell eldönteni, amelyek pontos, egyértelmű szabályai a Ve.-ben nincsenek megállapítva. Az a rendelkezés, amely szerint a polgári peres eljárás szabályait a nemperes eljárás sajátosságainak megfelelően kell alkalmazni, olyan alapvető eljárási kérdések megoldását utalja a bírói gyakorlat körébe, mint az eljárási költségek megtérítése, személyes költségmentesség engedélyezése, pártfogó ügyvéd kirendelése, igazolás, az eljárás során alkalmazható bizonyítási eszközök stb. A Kúria -, illetve korábban a Legfelsőbb Bíróság - a tételesen nem szabályozott eljárási kérdésekben az elmúlt években következetes ítélkezési gyakorlatot alakított ki. A Legfelsőbb Bíróság már a 2/2009. (X. 7.) KK véleményben elemezte a bíróság által felülvizsgálható választási határozatok körét. Kimondta, hogy a választási szervek tájékoztató levele ellen nincs helye bírósági felülvizsgálat iránti kérelemnek, továbbá a bíróság nem rendelkezik hatáskörrel a választási szervek működése, magatartása ellen benyújtott panaszok elbírálására. Rögzítette azt is, hogy a bíróság az előírt eljárási határidő alatt a választási szervek határozatai ellen benyújtott felülvizsgálati kérelmekről köteles döntést hozni, az egyéb - hatáskörébe nem tartozó - beadványok elbírálására a határidő nem vonatkozik.

A Legfelsőbb Bíróság a 2/2010. (II. 22.) KK véleményben úgy foglalt állást, hogy a választási bizottság határozatának bírósági felülvizsgálata iránti nemperes eljárásban perköltség nem állapítható meg. Véleményét arra alapította, hogy a bíróság ebben az eljárásban alapjogvédelmi feladatát látja el. Az Alkotmányban biztosított alapjog védelmét azonban nem önmagában az alapjog megsértése közvetlenül teszi lehetővé, hanem a bíróság előtti jogérvényesítés feltételeit külön törvény,

a Ve. szabályozza. A Ve. a perköltségre vonatkozóan rendelkezést nem tartalmaz. A választási bizottság határozatának bírósági felülvizsgálata iránti eljárás olyan *sui generis* eljárásnak minősül, amelyben a Pp. szerinti pernyertes és pervesztes félről nem beszélhetünk. A bíróság a választási bizottság határozatát vizsgálja felül, azonban - ellentétben a közigazgatási pertől - a határozatot hozó szerv a bírósági eljárásban nem vesz részt, a felülvizsgálatot kérelmezővel nem ellenérdekű fél, így pervesztesnek még akkor sem tekinthető, ha a határozatát a bíróság megváltoztatja. Az eljárásban szerepelhetnek ellenérdekű felek (pl. két ellenérdekű jelölt, vagy jelölő szervezet), azonban a bírósági eljárás tárgya ebben az esetben is a választási bizottság határozatának felülvizsgálata kapcsán a választási jogsértés megállapítása és nem az ellenérdekű felek jogvitája. Az eljárásnak csak a kérelmező a résztvevője. A választópolgárok, jelöltek, jelölő szervezetek alkotmányos jogukat gyakorolják, amikor a Ve. jogorvoslatot engedő szabályozásával élve a választás tisztasága érdekében fordulnak bírósághoz, ezért a felmerülő költségeik viselésére más szerv, vagy személy nem kötelezhető. A Pp. perköltséget szabályozó rendelkezései a választási eljárás sajátosságai miatt nem alkalmazhatók, a Ve. pedig eljárási költség megállapítását nem teszi lehetővé (BH 2010/14. sz.).

5. Összegezve: a Ve. alapvetően megfelelően állapítja meg a választási szervek határozatainak bírósági felülvizsgálatára vonatkozó eljárási szabályokat, azonban a közigazgatási peres eljárásról szóló külön törvény megalkotása esetén indokolt annak vizsgálata, hogy nem lenne-e célszerű ezeket a szabályokat az eljárási törvény

különleges eljárásai között elhelyezni.

Indokolt megvizsgálni azt is, hogy a jelenlegi nemperes eljárás helyett nem szolgálná-e eredményesebben a választások tisztaságát egy gyorsított peres eljárás bevezetése.

Végezetül az ítélkezési gyakorlat által feltárt szabályozási pontatlanságok és hiányosságok kiküszöbölése e vizsgálatok során elvégezhető lenne.

Tekintettel arra, hogy a bíróság a választási bíráskodás során a választási szervek határozatait vizsgálja felül, aktus-felülvizsgálatot végez, ezért az önálló közigazgatási perrendtartás hatósági aktusok felülvizsgálatát szabályozó fejezetének megalkotása után dönthető el, hogy szükséges-e egyéb, az abban foglaltaktól eltérő, speciális rendelkezések megalkotása.

19. sz. melléklet

Közhatalom gyakorlásával okozott kár megtérítése iránti perek

Az Igazságügyi Minisztérium által kidolgozott, az új polgári perrendtartás koncepciójáról szóló anyag a közigazgatási perrendtartás körében a közigazgatási bíráskodás hatáskörének bővítése mellett foglalt állást. Azt tartalmazza, hogy „indokolt megvizsgálni, hogy a közigazgatási jogvita fogalmi körébe besorolhatóak-e egyes, jelenleg másféle bírósági útra tartozó, de a közigazgatási jogviták jellegzetességeit is hordozó területek, így például a közhatalmi jogkörben okozott károkkal kapcsolatos bírósági eljárások.”

A közjog és magánjog határaitól szóló cikkében Menyhárd Attila Lábady Tamást idézve utal arra, hogy a közjog és

magánjog elhatárolásán nyugvó jogági szemléletnek az egyik következménye az, hogy egyes jogterületek (jogágak) között gondolkodásunk kínai falakat látszik feltételezni, annak ellenére, hogy a közjog és a magánjog nem tételezhetők fel egymás ellentételeként és egymástól nem feltétlenül határolhatók el következetesen. A szerző azt az álláspontot foglalta el, hogy az 1959. évi IV. törvény (rég. Ptk.) 339. §-ában foglalt általános felelősségi tényállás merev jogellenességi fogalommal operál. A közigazgatási jogkörben okozott károkért való polgári jogi felelősség megállapítása során a közigazgatási jogszabályoknak megfelelő eljárás - még ha önmagában nem is mentesíti a károkozásért felelős szervet a felelősség alól - fontos referenciapontokat szolgáltat a bíróság számára. A korábbi joggyakorlat-elemző csoport számára készített munkaanyagában dr. Petrik Ferenc is hasonló megközelítést alkalmazott, amikor azt javasolta, hogy a közhatalom gyakorlásával okozott károk megtérítése iránti igényeket a jövőben a közigazgatási és munkaügyi bíróság bírálja el.

A rég. Ptk. 349. § (1) bekezdése szerint államigazgatási jogkörben okozott kárért a felelősséget csak akkor lehet megállapítani, ha a kár rendes jogorvoslással nem volt elhárítható, illetőleg a károsult a kár elhárítására alkalmas rendes jogorvoslati lehetőségeket igénybe vette. A (3) bekezdés értelmében ezeket a szabályokat kell alkalmazni a bírósági és ügyészségi jogkörben okozott kárért való felelősségre is, ha a jogszabály másként nem rendelkezik. A 2013. évi V. törvény (új Ptk.) 6:519 §-a tartalmazza a felelősség általános szabályát. Az LXXI. fejezet külön szabályozza a közhatalom gyakorlásával okozott kárért való felelősséget. Ezen belül a 6:548. §-a a közigazgatási jogkörben okozott kárért való

felelősségről rendelkezik. Az (1) bekezdés szerint közigazgatási jogkörben okozott kárért a felelősséget akkor lehet megállapítani, ha a kárt közhatalom gyakorlásával, vagy annak elmulasztásával okozták és a kár rendes jogorvoslattal, továbbá a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránti eljárásban nem volt elhárítható. A (2) bekezdés értelmében a közigazgatási jogkörben okozott kárért a közhatalmat gyakorló jogi személy tartozik felelősséggel. Ha ez nem jogi személy, a kárért a jogi személyiséggel rendelkező közigazgatási szerv felel, amelynek keretében az eljáró közigazgatási szerv működik. A 6:549. §-a a bírósági, ügyészségi, közjegyzői és végrehajtói jogkörben okozott kárért való felelősséget szabályozza. E § (1) bekezdése a közigazgatási jogkörben okozott kárért való felelősség szabályainak megfelelő alkalmazását írja elő azzal, hogy a bírósági jogkörben okozott kár esetén a bírósággal, ügyészségi jogkörben okozott kár esetén a Legfőbb Ügyészséggel szemben kell érvényesíteni az igényt. A kártérítési keresetnek előfeltétele a rendes jogorvoslat kimerítése. Ez irányadó tehát a közjegyzői és végrehajtói jogkörben okozott károkért való felelősségre is.

Az új Ptk. szabályozása még inkább rámutat arra, hogy a közhatalom gyakorlója nem feltétlenül közigazgatási szerv, vagy állami szervezet. A közjegyző és a végrehajtó tevékenységét jellemzően vállalkozási tevékenység formájában végzi, a közjegyzői, végrehajtói iroda cégnek minősül. A károkozó jogalanyra tekintettel a pertípus nem kapcsolható a közigazgatási bíráskodáshoz. Még világosabb tehát, hogy nem a per alanyának, hanem a per tárgyának van jelentősége akkor, amikor el kell dönteni, hogy az ügy a közigazgatási és munkaügyi bíróság eljárását igényli-e,

vagy az a polgári bíróság hatáskörébe tartozik.

A kifejtettek alapján a közigazgatási perrendtartás koncepciójának véglegesítése, illetve a törvénytervezet kidolgozása során ismételten meg kell fontolni, hogy ezeket az ügyeket valóban ki kell-e vonni a polgári bíróság hatásköréből. Erre nincs szükség, a bírói gyakorlat ebben kimunkált, következetes és ennek megváltozása az új Ptk. talaján sem várható. A bírósági jogkörben okozott kártérítési perek száma elenyésző, az egyéb, valóban közigazgatási szervezetek által okozott károk megtérítésére vonatkozó igény „rendes” bíróság által történő elbírálása a jogkeresők számára a független elbírálás biztosítékát jelentheti. Az igazságszolgáltatásba vetett bizalom miatt ez fontos szempont. Emellett ezek az ügyek is számos, a polgári-gazdasági jog jogterületére tartozó kérdéseket is felvehetnek, amelyeknek elbírálására a közigazgatási és munkaügyi bíróságnak nincs tapasztalata és nem is indokolt annak megszerzése.

20. sz melléklet

Társadalombiztosítási jogviszonyból származó perek

Célszerű, hogy a hatályos Pp. rendszerének megfelelően a társadalombiztosítási határozat bírósági felülvizsgálata iránti perek szabályai továbbra is a közigazgatási perek között mintegy alfejezetként szerepeljenek akár külön közigazgatási perrendtartás, akár a jelenlegi Pp. közigazgatási perekre vonatkozó egyik fejezete keretein belül.

E perek a társadalombiztosítás területén hozott közigazgatási aktusok felülvizsgálatára irányulnak.

Specialitásukat az anyagi jog adja, amely tipikusan munkajogi alapfogalmakat használ és munkajogi ismereteket igényel. Szervezeti, igazgatási körbe tartozó kérdés az, hogy ezt az ügycsoportot az ilyen szakismerettel rendelkező bírák a jelenlegi szervezeti felállásban, azaz a közigazgatási és munkaügyi bíróság keretein belül, avagy a közigazgatási ügyszakot érintő szervezeti változás folytán egy esetleg önálló közigazgatási bíróság tagjaként tárgyalják.

Ebben az ügycsoportban az eljárási szabályok - az aktus felülvizsgálat miatt - az általános közigazgatási perekre vonatkozó szabályoktól eltérő rendelkezéseket általában nem igényelnek. Az alperes személyére, és az illetékességre vonatkozó eltérő rendelkezéseket a jelenlegi Pp. a 341. §-ban - a hagyományoknak megfelelően - tartalmazza, ezen változtatás nem indokolt.

Az anyagi jogi szabályok változására tekintettel a Kúria Közigazgatási és Munkaügyi Kollégiuma a társadalombiztosítási perekben alkalmazandó kollégiumi állásfoglalások felülvizsgálatát a 8/2014. KMK. véleményben elvégezte. Így a rokkantsági nyugdíjra vonatkozó társadalombiztosítási határozat felülvizsgálata iránti perben öregségi nyugdíjra irányuló igény érvényesítésének kizártságáról szóló KK.18. számú, a rokkantsági nyugdíj állapotváltozás miatti módosítása tárgyában hozott társadalombiztosítási határozat végrehajtásának bíróság általi felfüggesztéséről szóló KK.21. számú, valamint az ezen állásfoglalásokkal azonos szövegezésű MK.49. és MK.145. számú, valamint MK.146. számú állásfoglalás hatályvesztését megállapította.

A KK.19. és az MK.52., a KK.23. és az MK.150., a KK.24. és az MK.40., a KK.25. és az MK.46. számú állásfoglalás,

valamint a KK.27. és az MK.131. számú állásfoglalás indokolásának módosítására a tartalmilag azonos, de a korábban megnevezett és hatályon kívül helyezett jogszabályok helyébe lépő új jogszabályi rendelkezésekre történő hivatkozással került sor.

A felülvizsgálat és hatályban maradó társadalombiztosítási tárgyú állásfoglalások megjelölésükben tükrözik a korábbi szabályozást, miszerint ugyanazon tartalommal közigazgatási és munkaügyi kollégiumi állásfoglalások születtek.

A KK.19. (MK.52.) számú állásfoglalás a nyugellátásra jogosultságra vonatkozó társadalombiztosítási határozat felülvizsgálata tárgyban hozott jogerős ítélet után az újabb igénybejelentésre vonatkozó határozat bírósági felülvizsgálatának lehetőségéről szól.

A nyugellátás iránt bejelentett igény alapján a nyugellátásra jogosultságot, illetőleg a nyugdíjhoz szükséges szolgálati időt elbíráló jogerős társadalombiztosítási határozat felülvizsgálata iránt indított perben hozott ítélet jogereje nem zárja ki az e tárgyban benyújtott újabb igénybejelentést érdeemben elbíráló határozat bírósági felülvizsgálatát a Ket. 30. § e) pontjára tekintettel. Az újabb igénynek a bejelentése alapján hozott társadalombiztosítási határozat felülvizsgálata iránt indult későbbi perben a bíróság az újabb határozat jogszerűségét bírálja el, ezért nem kizárt, hogy a bíróság ebben az újabb perben a korábbi perben meg nem állapított szolgálati időt is az igénylő javára elismerjen, a felmerült bizonyítékok értékelésével és a keresetnek helytadó határozatot hozzon.

Szövegezésbeli módosítással maradt hatályban a KK.23. (MK.150.) számú állásfoglalás, amely az özvegyi nyugdíj egyenlő arányú megosztásának megváltoztatása végett az özvegyi nyugdíjra jogosult által a másik jogosult ellen indított per elbírálására vonatkozó hatáskörrel rendelkezik akként, hogy a pert nem a közigazgatási per bírósága előtt kell megindítani.

Jogsabályi alapja az 1997. évi LXXXI. törvény 51. § (1) és (2) bekezdése, amelyből az állapítható meg, hogy az özvegyi nyugdíj megosztásával kapcsolatos per kizárólag az özvegyi nyugdíjra jogosultak közötti jogvita, amelyben a társadalombiztosítási szervnek nem kell perben állnia. A Pp. 341. §-ának d) pontja szerint a társadalombiztosítási határozat felülvizsgálata iránti perekben a Pp. 326. §-ában megjelölt bíróság jár el. Az özvegyi nyugdíj más arányú megosztása iránti per pedig nem társadalombiztosítási határozat felülvizsgálatára irányul, hanem az érdekeltek jogvitája. Ezen nem változtat az sem, hogy az érdekeltek közötti vita eredménye következtében a társadalombiztosítási határozatban megszabott megosztási arány megváltozhat. A megosztás nem eredményezheti azt, hogy az egyik özvegy egyáltalán nem részesül az özvegyi nyugdíjból. Ebből következően az ilyen tárgyú perek az általános hatáskörű bíróság hatáskörébe tartoznak.

A KK.24. (MK.40.) számú állásfoglalás a foglalkoztató által be nem jelentett személy táppénz iránti igényének a társadalombiztosítási szervnél történő érvényesítéséről szól.

E szerint a jogosult a táppénz iránti igényét a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény 61. §, 62. § (1) bekezdés, 63. § (1) bekezdés, és

a törvény végrehajtásáról szóló 217/1997. (XII.1.) Korm. rendelet 41. §-a alapján abban az esetben is a társadalombiztosítási szervnél köteles előterjeszteni és érvényesíteni, ha őt a foglalkoztató biztosításra nem jelentette be. Amennyiben a jogosult igényét a társadalombiztosítási szerv elévülés folytán elutasította, ez nem zárja ki feltétlenül azt, hogy egy jogosult a bejelentési kötelezettségét elmulasztóval szemben kártérítési igénnyel felléphessen.

A KK.25. (MK.46.) számú állásfoglalás a munkavédelmi szabályoknak kizárólag a balesetet szenvedett általi elmulasztása esetén a foglalkoztatóval szemben a társadalombiztosítási szerv megtérítési igényének kizártságáról rendelkezik.

Az állásfoglalás alapjául a Munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény 51. § (4) bekezdése, 52. § (1) bekezdés c) - e) pontjai, valamint a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény 67. § (1) bekezdése szolgál. Az Mt. rendelkezései szerint ugyanis a munkáltató kötelezettsége az egészséges és biztonságos munkavégzés feltételeinek a biztosítása. Az Ebt. szerint a foglalkoztató köteles megtéríteni az üzemi baleset, vagy a foglalkozási megbetegedés miatt felmerült egészségbiztosítási ellátást, ha a baleset annak a következménye, hogy ő vagy a megbízottja reá nézve kötelező munkavédelmi szabályokba foglalt kötelezettségének nem tett eleget. A munkavédelmi szabály elmulasztása objektív jellegű, ezért a foglalkoztató megtérítési kötelezettségét nem érinti, ha a sérült munkavállaló maga is közrehatott a baleset bekövetkezésében. Amennyiben a munkavédelmi szabályt

kizárólag maga a balesetet szenvedett munkavállaló szegte meg, vagy mulasztotta el, akkor nincs a munkáltatónak megtérítési kötelezettsége.

2/2014. (III.31.) KMK vélemény tárgya: a másodfokú közigazgatási szerv beavatkozása a megváltozott munkaképességű személyek rehabilitációs és rokkantsági ellátásokra való jogosultságával kapcsolatos társadalombiztosítási határozatok felülvizsgálata iránti perekben.

Az állásfoglalás szerint a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvényben biztosított pénzbeli ellátások tárgyában hozott társadalombiztosítási határozat felülvizsgálata iránti perbe a másodfokú társadalombiztosítási szerv a Pp. 54. § (1) bekezdése alapján az első fokon eljáró rehabilitációs szakigazgatási szerv alperes pernyertességének előmozdítása érdekében nem avatkozhat be. A másodfokú társadalombiztosítási szerv beavatkozása tárgyában hozott határozat ellen nincs helye fellebbezésnek.

Az állásfoglalás indokolása szerint a Pp. közigazgatási, azon belül a társadalombiztosítási perekre is irányadó 54. § (1) bekezdése a beavatkozásra az azonos érdekű fél pernyertességének előmozdítása érdekében annak a személynek ad lehetőséget, akinek jogi érdeke fűződik ahhoz, hogy más személyek között folyamatban lévő per miként dőljön el. A megváltozott munkaképességű személyek ellátásaival kapcsolatos társadalombiztosítási perekben a jogerős határozat törvényességét az alperes, vagyis az elsőfokú szerv képviseli.

Az elsőfokú társadalombiztosítási szerv a perben alperesként a másodfokú döntés ténybeli megalapozottságának, jogszabályoknak való megfelelését köteles alátámasztani. A közigazgatási eljárás egységes, akár egyfokú, akár kétfokú eljárásban születik döntés, az eljáró közigazgatási szervek nem képviselhetnek elkülönült szervezeti érdekeket, kötelesek a rájuk irányadó anyagi és eljárási szabályok szerint eljárni.

A megváltozott munkaképességű személyek ellátásra való jogosultságát elbíráló első- és másodfokon eljáró hatóságoknak nincs, nem lehet a társadalombiztosítási határozatok felülvizsgálata iránti perben olyan önálló jogi érdekük, amely a másodfokú bíróság beavatkozásának engedélyezését indokolná. A társadalombiztosítási szervek között a perben teljes érdekazonosság van akkor is, ha a közigazgatási hatósági eljárásban eltérő jogi álláspontot foglaltak el. A másodfokú szerv a döntését megalapozó érdeket a határozata indokolásában kifejtheti, a perben a bíróság rendelkezésére állnak a közigazgatási eljárás iratai.

A fenti kollégiumi állásfoglalásokból megállapítható, hogy a társadalombiztosítási anyagi jogszabályok (a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. tv., a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. tv., és a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. tv., a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény, valamint ezek végrehajtási rendeletei)

rendelkezéseinek értelmezéséből adódó jogalkalmazási eljárás jogi problémákat a közigazgatási eljárási, perrendtartási szabályok megfelelő alkalmazásával a társadalombiztosítási perekre jellemző specialitások figyelembe vételével jelenleg is megoldottak, és erre a Kúria a jövőben is képes akár igényérvényesítésről (kereshetőségi jogról), akár hatásköri szabályokról van szó.

21. sz. melléklet

Közszolgálati jogviszonyból származó perek

1.A korábbi joggyakorlat-elemző csoport részére 2013-ban készült „A munkaügyi perek és a közigazgatási perek kapcsolódási pontjai, a társadalombiztosítási határozatok felülvizsgálata a közigazgatási perjog reformja tükrében” című elemzés. A hatásköri szabályozás kérdését jelen összefoglaló nem a munkajogviszony alanyai, azaz a személyi kör, hanem a munkajogviszony tartalma, azaz a tárgyi kör szemszögéből közelíti meg.

A munkajogviszony kötelmi alapokon nyugszik. A munkaerő kvalifikáltsága is értékeket hordoz¹⁵ A munkajogviszonynak tehát van érték- és áruviszony jellege¹⁶ Ez az elv tükröződik az új Munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. tv. jogalkotási koncepciójában is, amelynek alapvető törekvése volt, hogy összhangban legyen a Polgári törvénykönyvvel.

A munkaszerződésnek az új Mt. 42. § (2) bekezdésben szabályozott célja szerint azonban a munkaviszonyban a munkaszerződés alapján a munkavállaló a munkáltató irányítása szerint köteles munkát végezni, míg a

munkáltató köteles a munkavállalót foglalkoztatni és munkabért fizetni. A munkaszerződés alapján tehát ún. önállótlan munkavégzés történik. A munkáltató irányítási jogára való utalás ugyanis kifejezi a munkavállaló és a munkáltató közötti alá- fölérendeltséget, amellyel párhuzamosan a munkavállalót rendelkezésre állási kötelezettség terheli [Mt. 52. § (1) bekezdés]. Ez a megállapítás azonban nem csak a magánszféra munkajogára igaz, mert nemcsak a munkaviszony alanya, hanem a közszolgálati jogviszony alanya is a munkáltatónak alárendelt helyzetben van (melyet különösen tükröz a Kttv. 76.§-a és 78.§-a). Ez ugyanis függetlenül attól, hogy az állam vagy más közjogi alany, avagy a gazdasági szféra valamely résztvevője számára történik a munkavégzés. Más megfogalmazásban: a munkajog tárgykörébe tartozik valamennyi jogviszony, amely alkalmas a más részére végzett önállótlan munka megjelenítésére függetlenül a munkaadó minőségétől, illetve jogállásától. A gazdasági és a személyi függőség a magán munkajog és a közszolgálati munkajog területén is kimutatható.

A közszolgálati jog nem önálló jogág, hanem a munkajog részét képező speciális jogterület¹⁷, tekintettel a szabályozási módszerére, de nem lehet a munkajogtól elszakítottan alkalmazni, mert a szabályozott életviszonyok szoros hasonlóságot mutatnak.

Az önállótlan munkavégzést szabályozó foglalkoztatási jogviszonyokról szóló törvények [a 2012. évi I. tv. (Mt.), a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. tv. (Kjt.), a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. tv. (Kttv.), a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi

XLIII. tv. (Hszt.), a honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. tv. (Hjt.) stb.] közös ismérve, hogy mindegyikük nagyszámú kógens rendelkezéseket tartalmaz, azaz a jogviszony alanyait kötelező jelleggel terhelik kötelezettségek, illetve illetik jogok. Ezzel kívánja a jogalkotó biztosítani a munkajog által szabályozott foglalkoztatási jogviszonyokban a felek alá-, fölérendeltségéből eredő munkavállalói egyenlőtlen helyzet kiegyensúlyozását. A munkáltató ugyanis mind a gazdasági szférában, mind a közszférában erőfölényben van a munkavállalóval szemben. A munkajog alapvető szabályozási szerepe -szemben a közigazgatási joggal- tehát az, hogy az egyenlőtlenséget csökkentse, a gyengébbik fél, a munkát végző helyzetének erősítésével, védelmi és többletjogokat biztosító rendelkezésekkel.

A munkaviszonyra jellemző alá- fölérendeltség, amely a munkáltató széleskörű utasítási jogában nyilvánul meg, az a legfontosabb szempont, amely a munkaviszonyt a munkavégzésre irányuló polgári jogviszonyoktól elhatárolja. A függőség megléte ugyanis alapjaiban munkaviszonyt, hiánya pedig polgári jogi jogviszonyt tükrözl8. A munkajogviszony tárgyát tekintve ugyan szerződés alapján történő munkavégzés, és a munkaszerződés is visszterhes szerződés, azonban a polgári jogi szerződésekhez képest (a felek egyenlőtlen helyzetén túl) a szolgáltatás tárgyának a meghatározása is eltérő. A munkaszerződés ugyanis a munkakörrel csak a tevékenységfajta szerint határozza meg a munkavállalótól elvárt munkát. A munkavállaló tevékenységét a jogviszony teljesítése során kell konkretizálni, amely a munkáltató jogköre, és széleskörű irányítási jogán keresztül valósul meg jellemzően munkaköri leírás kiadásával. A munkaviszony

tehát keretjellegű jogviszony, illetve személyes, tartós jogviszony, továbbá bizalmi viszony, amelyben a munkavállaló egész személyiségével részt vesz a jogviszonyban¹⁹.

A fentiek szerint tehát kötelmi alapjaira tekintettel a munkajog a polgári joghoz kapcsolódik. Ez igaz a közszolgálati jogviszonyra is annyiban, hogy annak létesítése is egy konszenzust feltételez a felek részéről, mivel a kinevezéssel és annak elfogadásával jön létre (Kttv.38.§(1) bekezdés). A munkajog speciális jogterülete, a közszolgálati jog, amely nem annyira a szabályozott életviszonyok eltérősége miatt különül el, hanem a munkavégzést, mint „szolgáltatást” fogadó fél, a munkáltató személye miatt, tekintettel arra, hogy azok a közhatalom birtokában vannak. E tény azonban nem indokolja a közszolgálati jogviszonyokból származó jogvitákra a munkaviszonyban irányadótól eltérő peres eljárási szabályok alkalmazását, e jogvitáknak a közigazgatási per kereteibe történő beillesztését. A függő munka, mint a munkajog tárgya ugyanis nem tesz különbséget a munkavállalók között aszerint, hogy a munka magánjogához, vagy a munka közjogához tartoznak.

Lábjegyzetek

1 * A hatékony jogvédelem biztosítása a közigazgatási bíráskodásban. ACTA HUMANA: HUNGARIAN CENTRE FOR HUMAN RIGHTS PUBLICATIONS 1:(1), 129

2 * Patyi András: Közigazgatási bíráskodás de constitutione ferenda, In: Fröhlich Johanna - Varga Zs. András: Közérdekvédelem. A közigazgatási bíráskodás múltja és jövője, Budapest, 2011, 33-55, 54. Ennél valamivel részletesebb a szintén Patyi András által az alkotmányozás

folyamatában adott további definíció: A közigazgatási bíróságok a közigazgatás törvény alá rendelésének fenntartása érdekében felülvizsgálják a közigazgatás működésének és a közigazgatási cselekmények törvényességét és azt, hogy az utóbbiak összhangban legyenek azokkal a célokkal, amelyek érdekében sor kerül rájuk, biztosítják a helyi önkormányzatok jogainak védelmét, elbírálják a közigazgatási jogvitákat és ennek során a törvényben előírt módon hatékony jogvédelmet biztosítanak. Sarkalatos törvényben rögzített módon gyakorolják a helyi önkormányzati rendeletek és más normatív döntések törvényessége feletti felülvizsgálatot. Patyi András, Szalay Péter, Varga Zs András Magyarország alkotmányának szabályozási elvei: Szakértői változat. PÁZMÁNY LAW WORKING PAPERS 2011:(31) pp. 1-24, 20. <http://www.plwp.jak.ppke.hu/images/files/2011/2011-31.pdf>

3 *Herbert KÜPPER: Magyarország átalakuló közigazgatási bírászkodása; MTA LAW WORKING PAPER 2014/59; http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_59_Kupper.pdf

4 *Ilyen abszurd helyzetet eredményez pl. az, amikor a hatóság már olyan hatályon kívül helyezett jogszabály alapján hozta meg határozatát, amelyre a hatóság már nem hivatkozhatott volna, azonban ezt a per során senki nem kifogásolta, s a jogát érvényesíteni kívánó felperes - a rendelkezési elv miatt - elveszti a pert a hatósággal szemben.

5 *A per sajátosságai alapján lehet, hogy az egyik pertípusban az egyfokú közigazgatási és az egyfokú pusztán kasszációs bírósági felülvizsgálat elegendő, a másik pertípusban azonban nem. Mindenesetre a megelőző eljárás egyfokú vagy többfokú jellegére „ültetve” indokolt a közigazgatási per jogorvoslati szabályait megalkotni.

6 A tágabb értelemben vett igazságszolgáltatásba beleértjük az általános hatáskörű bíróságok mellett az Alkotmánybíróság tevékenységét is. Ezért az önkormányzati jogok (hatáskörök) védelmébe és az önkormányzati igazgatás törvényességének garantálásába beleértjük nem csak a bíróságok, hanem az Alkotmánybíróság eljárásait is.

7 EBH 1999. 14. számú elvi bírósági határozat

8 A képviselői összeférhetetlenség: Mötv. 37. § (4) bekezdése, a polgármester tisztségének megszüntetése: Mötv. 70. § (2) bekezdés.

9 Lásd ezzel kapcsolatban: A közigazgatási perjog - összefoglaló vélemény 2013, 128. oldal

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

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

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

13 Bszi. 55. § (1) bekezdés

14 Megjegyzést érdemel: az alkotmánybírósági eljárás hiányossága, hogy ha bírói kezdeményezésre jogforrástani alkotmányellenességet vizsgál (pl. miniszteri rendelet törvényességét), akkor csak a vizsgálat tárgyát képező jogszabály (itt a miniszteri rendelet) hatályára tekint úgy, hogy azt vizsgálja akkor is, ha már nincs hatályban, de alkalmazni kell. A magasabb jogszabályra (itt a törvény) már nem vonatkoztatja az alkalmazáskori időszik figyelembe vételét. Ezt a közigazgatási bíráskodás során

mindenképpen el kell kerülni.

15 V.G.Venzser: *az értéktörvény felhasználása a termelőszövetkezeti gazdaságban, Budapest, Kossuth Kiadó 1965.13.*

16 *Jakab-Prugberger: Ellentétek és kapcsolatok a magyar munkajogi és polgárjogi szabályozás között, Jogtudományi Közlöny, 2014. október*

17 *Kun Attila és Petrovics Zoltán: A Nemzetközi Közszolgálati Egyetemen a Magyary Program keretében végzett kutatás eredményeként készített 2014. évi tanulmány konklúziója*

18 *Kozma-Lőrincz-Pál-Pethő: A Munka törvénykönyvének magyarázata, HVG-Orac 2014.*

19 *Kiss György: Munkajog, 2005., Gyulavári Tamás: Munkajog ELTE Eötvös Kiadó, 2013.*

A Kúria Közigazgatási-Munkaügyi Kollégiumának észrevétele:

A joggyakorlat-elemző csoport összefoglaló véleményét a Kúria Közigazgatási-Munkaügyi Kollégiuma a 2015. november 23. napján megtartott ülésén azzal fogadta el, hogy – többségi vélemény szerint – a közszolgálati jogviták a munkaügyi bírászkodás feladatkörébe tartoznak.