

## RÉSZLETES JELENTÉS A KÖZIGAZGATÁSI PERRENDTARTÁS KONCEPCIÓJÁNAK ELŐKÉSZÍTÉSÉRŐL

### I. Előzmények

Magyarországon 1897-től 1949-ig önálló Közigazgatási Bíróság működött, amely a bírósági hierarchia legfelsőbb szintjén szervezett, a közigazgatási szervezettől és a rendes bírói szervezettől elkülönülő bíróságként működött. Jellemzője volt még az egyfokúság, valamint hogy hatáskörébe csak törvényben taxatív felsorolt jogvitás közigazgatási ügyek tartoztak. A Közigazgatási Bíróság mind jog-, mind ténykérdésekkel foglalkozva az ügyet végérvényesen elbírálvá megváltoztatási jogkörrel rendelkezett.

A közigazgatási bíráskodás 1949-ben történt megszüntetését követően néhány törvény tette csak lehetővé a döntés megtámadását bíróságon, de ezek a szabályok alig érvényesültek a valóságban. Az 1957-ben elfogadott és hatályba lépett eljárási törvény (1957. évi IV. törvény, Et.) intézményesítette az államigazgatási határozatok bíróság előtti megtámadhatóságát, mint rendkívüli jogorvoslati formát, de csak a határozatok rendkívül szűk körében tette azt ténylegesen lehetővé. A polgári perrendtartás (Pp.) 1973. évi módosításával az államigazgatási határozatok bíróság előtti megtámadásának peres szabályai a Pp. XX. Fejezetében kerültek kodifikálásra, inkorporálva azokat a polgári eljárás szabályai közé (1972. évi 26. tvr.).

Az államigazgatási eljárási törvény átfogó módosítása (az Áe., az 1981. évi I. tv.) módosította a bíróság előtti megtámadás szabályait is és a Pp. említett fejezetének címében is az államigazgatási határozatok „*bíróság előtti megtámadása*” helyébe 1982. január 1. napjával azok „*bírósági felülvizsgálata*” lépett (1981. évi 25. tvr.). Ekkor született meg az a megoldás, amely szerint a bíróság által felülvizsgálható határozatok körét az Áe. felhatalmazása alapján kiadott MT rendelet [a 63/1981. (XII. 5.) MT rendelet] tartalmazta. E két törvényen kívül (Pp., Áe.) hatásköri szabályokat tartalmazott még a bírósági szervezeti törvény (rég. Bszi.), ez a hármas szabályozás 1991-ben sem alakult át, e három törvény módosítása szélesítette ki valamelyest a bírósági felülvizsgálatot. Tehát, miközben a szocializmusban az államhatalom egysége (hatalommegosztás tagadása), az igazságszolgáltatás egységessége, a polgári peres szabályok közé illesztett határozat megtámadása iránti per kiegészült a megtámadható határozatok körének szűk körben tartásával, e négy alapjellemező közül csak a megtámadható határozatok körének kibővítése történt meg az elmúlt évtizedekben.

A közigazgatási bíráskodás kérdésének rendezésére ideiglenesen született megoldás 1991-ben, amely alapjaiban a mai napig hatályban van. Eközben azonban a közigazgatási jog és a közigazgatási szervezetrendszer hatalmas változásokon ment keresztül. Ezeket a változásokat a jogalkotó a perjogban általános jelleggel nem követte, hanem számtalan eseti módosítást hajtott végre és többször egyedi szabályozást alakított ki egyes ügyfajták bírósági felülvizsgálatával kapcsolatban. Megjelent a jogi szabályozásban számos olyan bírósági eljárás, amelynek tárgya nem egy közigazgatás döntés felülvizsgálata. A jogorvoslati lehetőségek bővülése egyes esetekben speciális eljárási rendet igényelt. Ez a közigazgatási bírósági eljárásokra vonatkozó szabályozás nagyfokú és a jogbiztonságra veszélyes töredezettségét eredményezte.

készítette:  
Dr. Rozsnyai Krisztina  
Dr. Minkó Renáta  
Dr. Ördög Adrienn  
Dr. Ráth Olivér  
Dr. Vincze-Csapó Emese

látta:  
Dr. Salgó László Péter  
helyettes államtitkár

jóváhagyta:  
Dr. Trócsányi László  
miniszter  
Dr. Molnár Zoltán  
közigazgatási államtitkár

A Pp. XX. fejezetébe is bekerültek másféle eljárásokat szabályozó rendelkezések, kialakult továbbá a közigazgatási nemperes eljárások kategóriája a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításáról és az egyes közigazgatási nemperes eljárásokban alkalmazandó szabályokról szóló 2005. évi XVII. törvény (Knp.) révén. Emellett számos ágazati törvény is állapít meg a bírósági eljárásra vonatkozó szabályokat. A bíróság közigazgatási ügyben fennálló döntési jogkörére nézve is több tucat jogszabály tartalmaz rendelkezéseket. Ez a széttagozottság a közigazgatási bírósági eljárás szabályait áttekinthetlenné és sok esetben nehezen alkalmazhatóvá teszi.

A Pp. XX. fejezetének szinte nincs olyan rendelkezése, amely az elmúlt huszonöt év során ne módosult volna, ez annak is jele, hogy a Pp. XX. fejezete nem biztosít megfelelő kereteket a közigazgatási bírósági eljárások számára, nem lehetséges keretei között a közigazgatási bírói kontroll tényleges és hatékony megvalósítása. A felsőbírósági gyakorlatban az eljárási szabályok értelmezésére a közigazgatási perekben való alkalmazhatóságuk érdekében igen sok állásfoglalás, vélemény és számos jogegységi határozat is született. Ez is arra világít rá, hogy a jelenlegi szabályozás nem biztosít megfelelő kereteket a közigazgatási bírósági eljárások számára.

A 2012-ben hatályba lépett Alaptörvény és vele együtt az ügyészségről szóló sarkalatos törvények alapvető változást hoztak az ügyészség büntetőjogon kívüli feladatkörét tekintve. A korábbi felügyeleti típusú jogkör helyett immár az ügyész – a jogállami keretekhez igazodva – a bíróság előtt tudja a közérdeket érvényesíteni. A Pp. általános szabályai az ügyész külön törvényi felhatalmazásokon alapuló magánjogi jogviszonyokat érintő kivételes hatásköreinek gyakorlására megfelelő keretet adnak. Az átalakított közérdekvédelmi szerepkörből fakadó sajátosságok csak a közigazgatási bíráskodás egészének megújításával juttathatóak teljes körűen érvényre.

A közigazgatási bíráskodás jelentősége mindeközben Európa-szerte egyre nő, a hatékony jogvédelem elvének érvényesülését az európai bírósági fórumok egyre határozottabban, egyre szélesebb körben kéri számon a tagállamokon, akárcsak a független és pártatlan bíróság előtti tisztességes eljárás biztosítását.

A közigazgatási hatósági eljárásjog megújítása is számos ponton érinti a közigazgatási bíráskodást, hiszen a közigazgatási eljárás és a közigazgatási per igen szoros összefüggésben áll, ezért a hatósági eljárásjog változásaira a közigazgatási perjog szabályozásánál is figyelemmel kell lenni – és fordítva. A jogalanyok számára viszont e két eljárás nem különül el, egységet képez, tehát a hatékony és gyors, időszerű eljárást együttesen kell megvalósítaniuk, ami szintén a szabályok összhangját követeli meg.

## II. Az új szabályozás kialakítását meghatározó alapvető szempontok

### 1.) A közigazgatási bírászkodás rendeltetése

Az új közigazgatási perrendtartásról szóló törvény koncepciójának kialakítása során több elvárásnak is meg kell felelni. Figyelemmel kell lenni a magyar közjogi hagyományokra és alkotmányos identitásra, valamint a nemzetközi tapasztalatokra, külföldi jó gyakorlatokra egyaránt. Nem téveszthető szem elől az sem, hogy a közigazgatás szerteágazó rendszere a jogrendszer legdinamikusabban fejlődő, a gazdasági, technikai fejlődésnek leginkább kitett ága, amely jellemzőre a jogalkotónak a bírósági eljárás rugalmas rendjének kialakításával kell reagálnia. Csak így lehet Magyarországon – az ügyfelek és a jogalkalmazók megítélése szerint is – jól alkalmazható közigazgatási perrendtartást alkotni.

A közigazgatási bírászkodás nem egyszerűsíthető le a számára sérelmes határozat ügyfél általi megtámadásának biztosítására, mert a közigazgatás tevékenysége sem merül ki az egy-ügyfeles hatósági eljárások lefolytatásában. Egyrészt a közigazgatás felügyeleti, ellenőrző, engedélyező, szervező tevékenysége, ha csak az évi közel húszmillió hatósági ügyet tekintjük, a társadalom és a gazdaság minden szereplőjét, alanyát érinti és érintheti, másrészt a közigazgatás jog alá rendeltségének fenntartása és ennek folyamatos biztosítása, nemcsak az ügyfél vagy ügyfelek, hanem az állami, társadalmi és gazdasági szereplők számára is fontos. A közigazgatás jog alá rendeltsége nemcsak a jogállamiság egyik alapeleme, hanem azt is megköveteli, hogy a közigazgatás a választott népképviselői szerv (Országgyűlés) és a Kormány vagy tagjai által alkotott jogszabályokat betartsa, érvényre juttassa. Más szóval a közigazgatási bírászkodás nemcsak egyéni jogvédelmet biztosít, hanem egyben annak bírói ellenőrzése és igazolása is, hogy a közigazgatás „engedelmeskedik-e” a választott vagy kinevezett politikai döntéshozók jogszabályban megnyilvánuló akaratának.

Alkotmányos jogállamban alapvető követelmény, a jogállamiság lényegi eleme, hogy a közigazgatási cselekvés bírósági kontroll alatt álljon. Bibó István szavaival élve: „a modern jogi állam nevét csak az olyan állam érdemli meg, mely a végrehajtó hatalom bármiféle jogsértő aktusával szemben lehetővé teszi a pártatlan fórumhoz való fordulást.”<sup>1</sup>

Az önálló közigazgatási perrendtartásnak tehát az ügyfelek, a piaci szereplők, a „társadalom” tekintetében garanciális jelentősége, míg a közigazgatás működése vonatkozásában annak hatékonyságát erősítő, a „jó állam” megvalósításával kapcsolatos „haszna” van. A piaci verseny és a közszolgáltató ágazatok igazgatásának tapasztalatai, joggyakorlati és jogelméleti dokumentumai alapján megállapítható, hogy a közigazgatási jogviták, de azon belül különösen a közigazgatási hatósági döntések feletti bírói kontroll alapvető hatással van egy adott ország versenyképességére is. E szempontból a versenyképességnek öt alapja van:

1. a kiszámíthatóság,
2. a következetesség,
3. a gyorsaság,
4. a közigazgatási jogvitával, döntéssel érintett „külső” (tehát nem közigazgatási) jogalany garanciális, de kizárólag jogszerűségi alapú jogvédelme és
5. a közigazgatás jogszerű és közérdekű működésének, hatékony jogérvényesítési funkciójának biztosítása, erősítése, fejlesztése.

---

<sup>1</sup> BIBÓ István: Jogszerű közigazgatás, eredményes közigazgatás, erős végrehajtó hatalom. In: Uő: *Válogatott tanulmányok*, I. kötet, 271-294, 278.

## 2.) Alkotmányjogi összefüggések és követelmények

A modern társadalmak szerveződésének nélkülözhetetlen szereplője az állam, mely az európai demokráciák közös alkotmányos hagyományait követve, a jog kiszámítható és előrelátható szabály-rendszere szerint épül fel és működik. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében megfogalmazott jogállamiság elve az államhatalom minden résztvevőjét, így a végrehajtó hatalmat is, annak minden szervét és tisztviselőjét a jog uralma alá helyezi.

A közhatalom birtokában eljáró közigazgatási és más szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által szabályozott eljárási rendben, az anyagi jog által megállapított keretek között kell, hogy meghozzák döntéseiket [5/2013. (II. 21.) AB határozat, Indokolás [37], korábban: 56/1991. (XI. 8.) AB határozat]. Különösen akkor, ha ezek az aktusok a szervezeten kívülre irányulnak, de akkor is, ha a közigazgatáson belüli címzettek alapvető jogait érintik, szükséges a törvények betartásának a kormányzó hatalomtól elkülönült, semleges szervezet, vagyis a bíróságok általi ellenőrzése. A közigazgatási bíráskodás ezért a jogállamiság intézményi garanciája.

Az Alaptörvény C) cikke kimondja: „A magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik.” Ez az elv egyszerre jelenti a korlátlan hatalom kizártságát, a hatalmi ágak elválasztását, egyensúlyát és együttműködését. Korlátlan és korlátozhatatlan hatalom jogállamban nincs, bizonyos hatalmi ágak szükségképpen korlátozzák más hatalmi ágak jogosítványait.

Az egyensúly megteremtésének egyik eszközét fogalmazza meg az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés b) pontja, mely a független és pártatlan bíróságok igazságszolgáltatási feladatai közé építi be a közigazgatási határozatok törvényességéről való döntést. Ez az alaptörvényi rendelkezés – szembeállítva ugyanezen bekezdés a) pontjával – egyértelművé teszi, hogy az alkotmányozó a büntetőügyben, illetve a magánjogi jogvitában való döntéstől elkülönülő hatáskört, különleges állami tevékenységet telepített a bíróságokhoz. A bíróságok közjogi bíráskodási tevékenysége magában foglalja továbbá az állam részeként működő helyi önkormányzatok rendeleteinek jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről, valamint a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapításáról való döntést, vagyis a pozitív és negatív önkormányzati normakontrollt [Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés c) és d) pont].

A közigazgatási bíráskodás szerves kapcsolata a jogállamisággal, valamint a hatalommegosztás elvével azt is jelenti, hogy a közigazgatási határozatok törvényességéről való döntés során a bíróság objektív jogvédelmi, azaz a tárgyi jogrend érvényesülését biztosító feladatokat is ellát. Amint azt a bevezetőben említettük, a közigazgatási szervek tevékenysége a jog által védett közérdek, valamely közösség jogainak, jogos érdekeinek védelme, a közrend, közbiztonság védelme, az egyes ember életének, testi épségének, biztonságának, jogainak védelme érdekében alkotott jogszabályok érvényesítését szolgálja. Működése (a tevékenységengedélyezés és felügyelet útján) emellett közvetlen hatással van a nemzeti jövedelmet előállító, munkahelyeket teremtő és fenntartó gazdasági szereplőkre is. A törvényt sértő határozat révén nemcsak a jogorvoslati kérelem benyújtására jogosult ügyfél jogai szenvedhetnek sérelmet, hanem sérül a jog által védett közérdek is. Az érintett számára kedvező, ám törvényt sértő határozat pedig a közérdeket, másoknak a közigazgatási jog által védett jogait, törvényes érdekeit sértheti. A közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata

során a közérdeket megjelenítő és érvényre juttató mechanizmusokat kell ezért kialakítani és fenntartani.

Az ügyet érdemben lezáró bírósági ítéletek révén a közigazgatási döntés véglegessé válik, vagyis anyagi jogerőt kap, ami – a döntés törvényességétől vagy törvénytelenességétől függetlenül – a jogbiztonságot szolgálja. Visszahat ez a közigazgatási jogértelmezésre és jogalkalmazásra is, amely a közigazgatás kiszámíthatóbb működését vonja maga után és a hatóságokba vetett társadalmi bizalom erősödéséhez vezet.

A közigazgatási bíraskodásnak a tárgyi jogvédelmen kívül van egy lényeges szubjektív oldala is: az egyének hatékony jogvédelme az állam indokolatlan beavatkozásaival, jogsértő aktusaival szemben. A bírósági felülvizsgálat ezáltal alapjogi vonatkozásokkal is bír. Az Alaptörvény XXIV. cikkének (1) bekezdése – összhangban a Nemzeti Hitvallás azon tételével, mely szerint: „Valljuk, hogy népuralom csak ott van, ahol az állam szolgálja polgárait, ügyeiket méltányosan, visszaélés és részrehajlás nélkül intézi.” – alapjogként deklarálja a jó közigazgatáshoz való jogot, vagyis hogy az ügyeket a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék, törvényben meghatározottak szerint döntéseiket megindokolják. Ezen jog tartalmának kibontása a hatósági eljárási szabályok értelmezése útján végső soron a közigazgatási perekben eljáró bíróságok és az Alkotmánybíróság feladata. Magának a bírósági eljárásnak is meg kell felelnie ugyanakkor a tisztességes eljáráshoz való jogból fakadó követelményeknek [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés].

A hatalommegosztási rendszerben a bírói feladatokat meghatározó 25. cikk (2) bekezdésének b) pontjának összekapcsolása a XXVIII. cikk (1) bekezdésben foglalt tisztességes eljáráshoz való joggal azt eredményezi, hogy bírósági felülvizsgáltra irányuló eljárásnak ahhoz kell vezetnie, hogy a bíróság a perbe vitt jogokat és köteleességeket valóban érdemben elbírálja. Méghozzá olyan eljárásban, amely eleget tesz a tisztességes eljáráshoz való jog alaptörvényi feltételeinek: nevezetesen, hogy a bíróság törvény által felállított, független és pártatlan legyen, tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű időn belül döntsön a jogvitáról. Hatékony bírói jogvédelem csak ott biztosítható, ahol a közigazgatási határozatok törvényességének bírói ellenőrzése nem korlátozódik a formális jogszerűség vizsgálatára.

A közigazgatási perben a bíróság a közigazgatási határozatban megállapított tényálláshoz kötve nem lehet, a jogszerűség szempontjából felülbírálhatja a közigazgatási szerv mérlegelését is. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének tehát közigazgatási ügyekben kettős tartalma van: egyrészt eljárási, másrészt anyagi jogi. Az eljárási tartalom a bírósághoz fordulást foglalja magában, mely az alapjogok korlátozásának alaptörvényi feltételeinek betartásával [I. cikk (3) bekezdés, szükségesség és arányosság] korlátozható. Az anyagi jogi tartalom arra utal, hogy az anyagi jogi szabályozás mint olyan nem zárhatja ki az érdemi felülvizsgálatot úgy, hogy nem ad lehetőséget a támadott döntés tartalmának felülvizsgálatára [5/2013. (II. 21.) AB határozat, 52.]. A tisztességes eljáráshoz való jog közigazgatási perekben való érvényesülése ezáltal kihatással van magára az anyagi jogi szabályozásra is: a közigazgatási döntési jogkör meghatározó szabálynak megfelelő szempontot vagy mércét kell tartalmaznia, amely alapján a döntés jogszerűségét a bíróság felülvizsgálhatja.

A közigazgatási per jogorvoslat, amely összefüggésbe hozható az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében foglalt jogorvoslathoz való alapjoggal is. Ugyan a jogorvoslathoz való jogot már kielégíti az is, hogy a közigazgatási szervezetrendszeren belül biztosított a rendes jogorvoslás (fellebbezés) lehetősége, ennek hiányában (különösen, ha a szervezeten belül nem

megoldható a jogorvoslati lehetőség) a közigazgatási pernek kell az ezen alapjogból fakadó követelményeknek eleget tenni. Ennek feltétele, hogy fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát, vagyis a jogorvoslat hatékony legyen: lehetőség szerint a végrehajtást megelőzően biztosítsa az orvoslást [39/2007. (VI. 20.) AB határozat]. Az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés b) pontja szerint azonban a bíróság dönt a közigazgatási határozatok törvényességéről, így a bírói felülvizsgálat szükségképpen jogorvoslati forma.

### **3.) A közigazgatási perrendtartás polgári perrendtartáshoz való viszonya**

A közigazgatási perjogi kódex az új polgári perrendtartáshoz képest előreláthatólag jóval korábban kerül elfogadására. Ez a helyzet a polgári perjogi szabályokhoz való viszony kérdését még bonyolultabbá teszi. Mivel mindkét esetben bírósági eljárások szabályozásáról van szó, számos olyan kérdéskör van, amelyet azonosan, vagy nagyon hasonlóan lehet szabályozni a két pertípushoz kapcsolódóan. Nem véletlen tehát, hogy a külföldi közigazgatási perrendtartások többsége visszaul a polgári perjogi szabályokra és azokat másodlagosan alkalmazni rendeli, vagy általános jelleggel, vagy csak az elsőfokú bírósági eljárási szabályok körében. Az új törvény szerkezetének és tartalmának kialakítása kapcsán ezért fontos tisztázni ezt a kérdést.

Az optimális megoldásnak az tekinthető, ha a Kp. valamennyi, a közigazgatási perekben releváns, a polgári perrendtartás által is szabályozott kérdésre, jogintézményre megállapít szabályokat. E megoldás előnye, hogy a Pp.-re visszanyúltni nem kell, ami kétségtől megkönnyíti a jogalkalmazást. A jelenlegi jogalkalmazói gyakorlatban található olyan jeleket, hogy a Pp. általános szabályainak szubszidiárius alkalmazása nem valósul meg olyan mértékben, ahogy arra az elvi lehetőség meglenne (ld. pl. ideiglenes intézkedés alkalmazhatósága közigazgatási perekben, rosszhiszemű pervitel keretében hatósági mulasztások szankcionálása, stb.). Számos esetben – akárcsak a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) privilegizált eljárásai kapcsán – nehézséget okoz az elsődleges és másodlagos szabályok viszonyának meghatározása. A megoldás legfőbb hátránya az, hogy jelentősen növelné a kódex terjedelmét. További veszélye, hogy a mindkét perrendtartás által szabályozott jogintézmények esetében diszkrpanciák alakulhatnak ki a jogalkalmazói gyakorlatban, amelyek a jogegységet is veszélyeztethetik, illetve a kódex gyakoribb módosítását teszik szükségessé, amely a koherencia rovására mehet. A joghézagok kialakulása ellen ilyen szabályozási megoldás esetén is megfontolandó egy utaló szabály megfogalmazása.

## **III. Alapelvek**

### **1.) A közigazgatási perrendtartás speciális alapelvei**

Az igazságszolgáltatási alapelveket az Alaptörvény és más minősített törvények – pl. a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (Bsz.) – állapítják meg. Ezek a közigazgatási bírósági eljárásban is irányadóak, akárcsak a polgári perjog legtöbb elve. Az ezeken túlmutató, speciális alapelveket kell a perrendtartásnak kiemelten megjelenítenie.

A közigazgatási bíráskodásnak a polgári peres eljárásokkal szemben általában nem pusztán szubjektív jogvédelmi céljuk van, hanem a közérdeket megjelenítő tárgyi jog védelme is

feladatuk. További fontos eltérés a felek egymáshoz viszonyított helyzetében van. Ezért a közigazgatási peres eljárás speciális alapelveinek mindenekelőtt az ügyfelek hatékony jogvédelmét és a közérdek érvényre juttatását kell biztosítani.

*Az új közigazgatási bírósági rendtartás ezeket a közigazgatási bíráskodás céljának meghatározásán keresztül rögzítené. E szerint: 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.*

A hatékony jogvédelem elve mellett e célmeghatározás utal a fegyveregyenlőség és a hivatalbóliség elvére is, anélkül azonban, hogy ezeket tételesen rögzítené. A fegyveregyenlőséget – amely a hatékony jogvédelem biztosításának részelemeként is felfogható – az eljárási szabályokban szükséges konzekvensen tükröztetni. A hivatalbóliség elve a fegyveregyenlőség elvéhez és a rendelkezési elvhez is kapcsolódik, tulajdonképpen ezeket egyensúlyozza ki az objektív és a szubjektív jogvédelem szempontjából. A rendelkezési elv elsődlegesen érvényesül a közigazgatási perben is: a bíró csak kérelemre jár el, azon nem léphet alapesetben túl, de köteles azt kimeríteni. A hivatalbóliség elvét is elsősorban az eljárási szabályokban kell tükröztetni, de a célmeghatározáshoz kapcsolódóan megfontolandó a kifejezett rögzítése a fegyveregyenlőséggel együtt.

## **2.) A hatékony jogvédelem elve mint a közös európai alkotmányos hagyomány része**

A hatékony jogvédelem elve az Európai Unió Bírósága (EuB) szerint az uniós tagállamok közös alkotmányos hagyományainak része. Ebből következően minden tagállammal, így Magyarországgal szemben is elvárás, hogy a közigazgatással szembeni hatékony jogvédelmet megteremtse.

A hatékony és egyenértékű jogvédelem uniós követelménye több részelemből tevődik össze. Az egyenértékűség azt jelenti, hogy a közösségi jog által biztosított jogok védelmét szolgáló eljárások nem lehetnek kedvezőtlenebbek kialakítva, mint a belső jog által szabályozott jogok esetében. A jogvédelem hatékonyságának elve pedig megköveteli, hogy olyan jogorvoslati eszköz álljon a kérelmező rendelkezésére, amellyel a közösségi jog által biztosított jogosultságokat ért jogsérelmet eredménnyel tudja a nemzeti jogorvoslati fórumokon támadni, s így előfeltétele a közigazgatási döntések bíróság előtti megtámadhatósága. Szintén része az alapelvnek a tagállami hatóságok indokolási kötelezettsége, amit a tisztességes eljáráshoz való alapjog az Alaptörvény szerint is megkövetel, s amely nélkül a bírósági ellenőrzése a közigazgatásnak kevésbé lehetséges.

Az EEJE 6. cikke az EJEB gyakorlata alapján már a közigazgatási bíráskodásra is kiterjed, e jogviták polgári jogi vagy büntető jogi jellegének elismerése révén. A tisztességes eljárás kívánalma pedig – többek között – az ítékezés időszerűségét, a jogviták ésszerű időn belüli lezárását teszi követelménnyé. Az Európa Tanács is kiemelt figyelmet szentel a közigazgatási jogvédelem kérdésének. Az EJEB gyakorlatából kiindulva az Európa Tanács ajánlást fogalmazott meg a közigazgatási bíráskodással kapcsolatban. A Rec (2004)20 egyik fő követelése, hogy minden közigazgatási aktus bíróság előtt megtámadható és a bírósági felülvizsgálat hatékony jogorvoslati eszköz kell, hogy legyen. A hatékonyság az Ajánlás szerint abban is áll, hogy a bíróságnak legyen meg minden szükséges döntési jogköre ahhoz,

hogy jogszabálysértés esetén a helyzetet a vonatkozó jogszabályokkal összhangban orvosolni tudja. Ez nemcsak az érdemi döntésre vonatkozva kell, hogy fennálljon, hanem az ideiglenes jogvédelem és a bírósági döntés végrehajtásának biztosítása szempontjából is, továbbá a költségekről való rendelkezés és az esetleges kártérítés kapcsán is.

A hatékony jogvédelem elvéből eredő követelményeket talán a német közjogi dogmatika dolgozta ki legjobban. Az eddig nem említett részelemek közül a hézagmentességet kell még kiemelni, amely azt követeli meg, hogy a közigazgatás cselekvése, tevékenysége annak formájától függetlenül bíróság által ellenőrizhető legyen.

#### **IV. Bírói út és hatásköri szabályok**

##### **1.) A bírói út közigazgatási jogvitákban generálklauzulával való megnyitása**

###### *1.1. A közigazgatási jogvita fogalma*

A közigazgatási bíráskodás célmeghatározásából, illetve a hatékony jogvédelem elvéből fakadóan a közigazgatási bíróságok a közigazgatás működésének és a közigazgatási cselekményeknek a törvényességét vizsgálják, illetve elbírálják a közigazgatási jogvitákat. Ezért a közigazgatási jogvita fogalmához kapcsolódó generálklauzulával célszerű a bírói út terjedelmét meghatározni, hogy a közigazgatás cselekményei és működése törvényessége a szükséges körben bíróság által felülvizsgálható legyen. A közigazgatási jogvita a közigazgatás közigazgatási jog által szabályozott cselekményeinek és mulasztásainak törvényességével kapcsolatos jogvitaként határozható meg alapvetően.

A közigazgatási jogvita fogalmának két elemét szükséges meghatározni: tárgyi oldalát és a jogági szabályozottságát. Így a közigazgatási jogalanyok közigazgatási jog által szabályozott működése, döntései és azok elmulasztása egyaránt bírói ellenőrzés alá vonandóak a hatékony – azaz jelen esetben hézagmentes – jogvédelem biztosítása érdekében. A közigazgatási jogvita fogalma tudatosan nem utal a döntések, működés közhatalmi jellegére, sem azok egyedi jellegére, ugyanis az túlságosan szűkre szabná a bírósági ellenőrzés kereteit.

###### *a) Közigazgatási jog által szabályozottság*

Mivel a közigazgatási szervek nem csak közigazgatási jogviszonyokban, közigazgatási jogot alkalmazva járnak el, igen fontos eleme a generálklauzulának a közigazgatási cselekvés közigazgatási jog általi szabályozottsága. A pénzügyi jog nem vitásan a közigazgatási jog része, a pénzügyi jogi jogviták jelenleg a közigazgatási bírósági ügyteher közel felét teszik ki. Ugyancsak a közigazgatási joghoz sorolandóak az európai uniós jognak a közigazgatási tárgyú jogforrásai.

Sem a polgári jog, sem a büntetőjog vagy büntető eljárásjog, sem a munkajog által szabályozott cselekmények törvényessége nem tartozik a közigazgatási bíróság hatáskörébe (pl. polgári jogi szerződések, rendőrség nyomozati cselekményei, hivatali bűncselekmények, stb.). Itt lényeges kiemelni, hogy a cselekvés maga közigazgatási jog által szabályozott, tartalmilag egyes esetekben természetesen elképzelhető másféle anyagi jog (pl. gyámhatósági eljárásban családjog) alkalmazása is.

###### *b) Cselekvés*

A döntések mellett mulasztások és szerződések, megállapodások, illetve az azokkal kapcsolatos magatartás, továbbá tényleges fizikai cselekmények is bírói ellenőrzés tárgya



lehetnek. A generálklauzula elsősorban azt a bírói utat kijelölő, mára már áttekinthetetlen szabályrendszert váltaná ki, amelynek gerince jelenleg a Pp. 324. § (2) bekezdéséből és a hozzá kapcsolódó külön törvények bírói útra vonatkozó szabályaiból áll össze.

Hangsúlyozandó, hogy a generálklauzula révén a közigazgatási cselekvés, bármilyen formában valósuljon is meg, bíróság elé vihetővé válik.

A gyakorlatban már jelenleg is számos közigazgatási cselekvési mód, eszköz áll bírósági ellenőrzés alatt, így a közigazgatási jogvita fogalmi köre nagyrészt tisztázott. Más részben előrevetíthető, hogy milyen, meglévő eszközöknél teljesebben ki a generálklauzula révén a jogvédelem. Emellett pedig a jövőben esetlegesen kialakuló új cselekvési módok esetén is biztosítható lesz a bírói út.

*1.2. A közigazgatási jogvita fogalma által felölelt, jelenleg is közigazgatási bírósági útra tartozó jogviták*

*a) A hatósági tevékenység*

Jelenleg a bíróság a Pp. 324. § (2) bekezdésének a) pontja alapján általános felhatalmazással hatósági határozatokkal kapcsolatban jár el, tehát a központi és területi államigazgatási szervek, önkormányzati szervek és átruházott közhatalmi jogkörben eljáró szervek személyek hatósági határozataival, ebbe a körbe tartoznak még a hatósági szerződések.

A hatóságok egyes végzéseivel és a hatósági döntés meghozatalának elmulasztásával kapcsolatos nemperes eljárásokban szintén a közigazgatási ügyekben eljáró bíróságok járnak el a Knp. alapján, a generálklauzula e tekintetben tehát nem eredményez hatáskörbővülést. Bővülést a társadalombiztosítási, munkaügyi és munkavédelmi igazgatási hatósági ügyek jelentenek. Ezeket jelenleg is közigazgatási perben a közigazgatási és munkaügyi bíróság bírálja el, csak nem a közigazgatási, hanem a munkaügyi ügyszakban, tehát tényleges ügyteheremelkedés a KMB-ra vetítve nem állapítható meg.

*b) A Mötv. szerinti jogviták*

A hatósági döntések körén kívül a Pp. 324. § (2) bekezdése két felhatalmazást ad a bírói út bővítésére.

A b) pontja alapján a helyi önkormányzat törvényben meghatározott határozatának felülvizsgálata további terület, ahol jelenleg is közigazgatási bíróság jár el. Ez a kör a Pp. és a Mötv. rendelkezései alapján további, nem határozatok felülvizsgálatára irányuló jogvitákkal bővül, tehát jelenleg az alábbiakat fogja át:

- törvényességi felügyeleti tevékenységgel kapcsolatos jogviták, (önkormányzati határozatokkal és mulasztásokkal, illetve köztisztviselési döntésekkel, működéssel kapcsolatos, a törvényességi felügyeletet ellátó szerv által kezdeményezett jogviták)
- a Mötv. által szabályozott, önkormányzatok közötti és önkormányzati szervek közötti közjogi jogviták (társulási szerződések, területszervezési döntések nyomán keletkező jogviták, polgármester közjogi felelősségre vonása, fegyelmi felelősség megállapítása), illetve a törvényességi felügyeleten túl állami szervek és önkormányzati szervek közötti (nem hatásköri) jogviták, mint pl. a Kormány azon egyedi határozatának felülvizsgálata, amelyben az Európai Unió vagy más nemzetközi szervezet felé vállalt kötelezettséggel összefüggő beruházás saját hatáskörben történő megvalósításáról döntött.

A generálklauzula e jogvitákat is felölelné.

*c) egyéb közigazgatási határozatok*

A Pp. 324. § (2) bekezdés c) pontja felhatalmazást ad a jogalkotónak, hogy más szerv, szervezet vagy személy határozata felülvizsgálatára a közigazgatási perek szabályainak alkalmazását rendelje. Ebbe a körbe tartoznak például a köztestületek nem tagfelvétellel és nyilvántartásból törléssel kapcsolatos aktusai, amelyek közül a fegyelmi döntések (amelyek akár a tagsági jogviszony megszüntetését is eredményezhetik) a legjelentősebbek. Ide sorolhatóak továbbá a nem közhatalmi, de vagy külső, vagy speciális hatalmi viszonyokban hozott döntések, ahol szintén szükséges a bírósági jogvédelem átfogó jelleggel való biztosítása. Ezen jogviták egy része esetében jellemzően ma is külön törvények révén biztosított a bírósági jogvédelem. Ilyenek egyes közintézeti aktusok, közszolgáltatások igénybevételével kapcsolatos döntések törvényességének vizsgálata (pl. felsőoktatási intézmény és hallgató közötti jogviták, érettségivel kapcsolatos jogvita, személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátás iránti kérelem elutasítása miatti jogvita). A jogvédelem erősödését jelentené e területen a generálklauzula elfogadása.

*1.3. A közigazgatási jogvita fogalma által felölelt, jelenleg részben közigazgatási bírósági útra tartozó jogviták*

*a) A közigazgatási szerződések*

A Pp. és a Knp. körén kívüli legfontosabb, eddig nem említett terület a közigazgatási szerződések köre. A közigazgatási szerződések tágabb kört fednek le a hatályos jogban egyértelműen közigazgatási jogi szerződésként kezelt hatósági szerződéseknel, ebbe a körbe sorolhatóak többek között a köznevelési, a társulási és a területrészt-átadási megállapodások. Különböző, államháztartási források felhasználásával kapcsolatos szerződésekre nézve már kialakult szabályrendszer van hatályban ma is, de a közigazgatási szerződés mint közigazgatási eszköz rendszerszintű szabályozása nem alakult még ki. A közigazgatási szerződésekre jogszabály speciális, vagy a felek eltérő rendelkezésének hiányában a Ptk. szabályait kell alkalmazni. Közigazgatási szerződésekkel kapcsolatos perben a közigazgatási szerződés általános fogalma és speciális anyagi jogi szabályok hiányában jelenleg csak a szerződések tartalmának magánjogi vagy közjogi jellegéből lehet kiindulni. Szükséges itt is a partikuláris szabályok helyett a generálklauzula révén biztosítani a bírói utat. Ez a közigazgatási szerződésekkel kapcsolatos, ma még javarészt nem létező dogmatika fejlődése előtt is megnyitná az utat, amellyel hosszútávon a – lassan már több évtizedes – lemaradás behozhatóvá válhatna. (Részletesen ld. VI. fejezet).

*b) általános rendelkezések*

Az Alaptörvényből is következően a közigazgatási bírói tevékenység nem szűkíthető le egyedi ügyek elbírálására, a bírósági jogvédelemnek e körön kívül kell terjednie, a törvényesség, az egyéni jogok és törvényes érdekek védelmében. Így a közigazgatási jogalanyok által kibocsátott, sem a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.) szerint jogszabálynak vagy közjogi szervezetszabályzó eszköznek, sem hatósági döntésnek nem minősülő normatív aktusok tekintetében merül fel a törvényességi kontroll általános jelleggel történő bevezetése. Ez a mai jogrendszerben biztosított már bizonyos esetekben, így például a köztestületi szabályzatok esetében a törvényességi felügyeletet gyakorló államigazgatási szerv keresete alapján. Egyéb normatív, a Jat. által nem szabályozott – és így alkotmánybírói jogi kontroll alá sem eső – közigazgatási aktusok tekintetében is indokolt a bírói felülvizsgálat

lehetőségének megteremtése. A normatív jellegű közigazgatási döntések, „általános rendelkezések” közigazgatási bíróság előtti megtámadhatósága európai szintű elvárás a közigazgatási bíraskodással szemben, a legtöbb európai ország perrendtartása biztosít rá lehetőséget. A szabályozó hatóságok működésének például igen fontos jellemzője az általános rendelkezések kibocsátása, amelyekkel szemben így megteremthető a hatékony jogvédelem. Vizsgálandó, hogy ezen általános rendelkezések felülvizsgálatának szabályai az aktusfelülvizsgálat, vagy a normakontroll szabályai között helyezendők el.

### *c) egyéb jogviták*

A hatósági intézkedésekkel kapcsolatban jelenleg elsősorban közvetetten van lehetőség jogorvoslatra, az ellene benyújtott panaszt elbíráló határozat vizsgálatán keresztül, illetve a jogalkotó általi azonnal végrehajtható hatósági határozattá minősítés révén (pl. járványügyi intézkedések). A generálklauzula által biztosított közvetlen bírósági útnak ezekben az esetekben tehát elsősorban deregulációs haszna lenne.

A Pp. 324. § (2) bekezdésének c) pontja szerinti „egyéb” közigazgatási határozatok esetében is jelentkezne hatáskör-bővülés, hiszen jelenleg bizonyos területeken csak egyes döntésekkel kapcsolatban áll nyitva a bírósági út (pl. közintézeti jogviták esetében).

#### *1.4. A közigazgatási jogvita fogalma által felölelt, jelenleg nem közigazgatási bírósági útra tartozó jogviták*

A közigazgatási jogvita fogalmával kapcsolatban vizsgálható, hogy a bírói joggyakorlat orientálására, a közigazgatási jogvita fogalmi körébe nem tartozó döntések tekintetében szükség van-e negatív irányú elhatárolásra. A külföldi gyakorlat azt mutatja, hogy a közigazgatási dogmatika e határokat képes önállóan meghatározni, illetve, hogy az anyagi jog gyors változásai miatt hamar hézag alakulhat ki a jogvédelemben a kivett esetek révén. A más (jellemzően polgári) bírósági útra utalt, de közigazgatási természetűnek is minősíthető jogviták körét természetesen egy általános fordulattal szükséges kivenni a törvény hatálya alól. Mivel itt a jogvédelem más bíróság előtt biztosított, ez a hézagmentességet nem veszélyezteti. Legalább két olyan határterület van, ahol szükséges arról dönteni, hogy ezek a közigazgatási jogvitának is minősíthető jogviták milyen bírósági útra tartozzanak.

### *a) a közszolgálati jogvita*

A közszolgálati jogvita hovatartozása az elméletben régóta vitatott, mivel a közszolgálati jog a közigazgatási jog része, a munkáltatók közigazgatási szervek, illetve közhatalmi jogkörökkel felruházott jogalanyok. A speciális hatalmi viszonyon túl a kinevezés, mint egyoldalú aktus, továbbá a közszolgálati jogvitákban felmerülő közigazgatási (elsősorban szervezeti) jogi kérdések túlsúlya is indokoltá teszi e területnek a munkaügyi per szabályai helyett a közigazgatási perek szabályai szerinti elbírálását. A döntésnél figyelembe kell venni, hogy az Alkotmánybíróság következetes álláspontja szerint a közszolgálati jogviszonyoknál a közigazgatási jelleg a domináns: „e munkavégzés közhatalommal rendelkező állami szervezetben történik, és a tisztviselők közhivatalt viselnek, állami feladatokat látnak el, állami, közhatalmi döntéseket hoznak, készítik elő, ezért alapvetően közjogi jellegű jogviszonyok.” Az Alkotmánybíróság a közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatos bírósági jogvédelem vizsgálata során is a közigazgatási határozatok törvényességéről való bírósági döntési jogkörre vonatkozó alkotmányos szabályozásból indult ki, illetve a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelményét a közszolgálati aktusokra is kiterjesztette [8/2011. (II. 18.) AB hat. , ABH 2011, 71, 77, ill. 80.].

Szükségesnek tűnik a közigazgatási jogvitához kapcsolódóan a „közszolgálati jogvita” fogalmának meghatározása, mivel ez döntené el azt, hogy a jogviták mely körét minősíti a perrend közigazgatási jogvitává. A fenti ismérveket figyelembe véve közszolgálatinak a közigazgatási szervek alkalmazásában álló személyek foglalkoztatásával kapcsolatos jogviszonyok tekinthetőek, tehát a kormányzati szolgálati és közszolgálati, továbbá szolgálati jogviszonyok, ahol közigazgatási szerv a munkáltató – (Kttv., Hszt. és Hjt.).

*b) A közigazgatási jogkörben okozott károkkal kapcsolatos jogviták*

A közigazgatási jogkörben okozott kárral kapcsolatos jogviták eldöntése esetében az európai gyakorlat is megosztott: számos országban közigazgatási bírósági jogkörbe tartozik ezen viták elbírálása (francia modell, ún. autonóm felelősségi rendszer), megint más országokban viszont a polgári bíróságok ítélik meg a kérdést (német megoldás, a polgári jogi felelősség speciális alakzata). Az új Ptk. 6:548. § alapján a közigazgatással szembeni kártérítési igény érvényesíthetőségének immár az is előfeltétele, hogy a kár a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránti eljárásban sem volt elhárítható. E rendelkezés alapján, annak kismértékű módosításával – a generálklauzula és a megállapítási perek bevezetése esetén – a jogalapról, vagyis a kártérítési felelősség fennállásáról minden esetben a közigazgatási bíróság hozna döntést, a polgári pert megelőzően. Kérdéses azonban a jelenlegi gyakorlat fényében az, hogy ezáltal a jogalaphoz kötöttség megvalósulna-e, hiszen erről a hatósági döntésekkel kapcsolatban aktuálisan nem beszélhetünk. A közigazgatási kárfelelősség reparáción túli funkciói (kontroll, szankcionálás, érdekvédelem) a közigazgatási bírói hatáskörben tudnának csak érvényesülni. Ezen funkciók pedig sokkal erősebben segítenék a törvény alá rendelés megvalósulását, mint a reparációs funkció, illetve a közigazgatási kárfelelősség kérdésköre dogmatikai tisztulásához is nagyban hozzájárulnának. E pereknek a közigazgatási cselekvés jogszerűségét vizsgáló fórumra koncentrációja mellett szól a perhatékonyaság és az időszerűség biztosítása is. A kárfelelősség területére tartozó kérdésekben a hatályos jog alapján is számos esetben, például kártalanítási ügyekben vagy közigazgatási szerződéses jogviszonyokban a közigazgatási ügyben eljáró bíróságnak kell döntenie.

## **2.) Differenciált hatásköri szabályok megteremtése**

Ahogy a polgári és a büntető igazságszolgáltatásban ez bevett gyakorlat, szükséges a közigazgatási bíráskodásban is az ügyek súlya, bonyolultsága és gyakorisága szerint differenciálni a közigazgatási bíróságok hatásköreit. Európa-szerte elfogadott gyakorlat, hogy nem minden közigazgatási ügy az általános elsőfokú hatáskörrel rendelkező bíróság előtt indul. Indokolt tehát meghatározni azon kiemelt ügyek körét, amelyek első fokon egy magasabb szintű bíróság előtt indulnak. E magasabb szintű bíróság felállítását a Kormány a Pp. koncepcióját megállapító határozatában már célul tűzte ki, egyelőre táblaszintű közigazgatási bírósággént említjük, hiszen valamely ítélőtábla kizárólagos hatáskörébe is utalhatóak ezek a perek. Már jelenleg is megvalósul a kiemelt pereknek egy fórumra koncentrációja a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság kizárólagos hatáskörei révén, szükségesnek tűnik azonban e jogviták kiemelt kezelése.

Az európai példákat követve e bíróság kizárólagos hatáskörébe tartoznának:

- az országos illetékességgel eljáró közigazgatási jogalanyok közigazgatási cselekvéseivel kapcsolatos jogviták,
- a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű ügyekkel kapcsolatos jogviták, illetve
- egyes – jelenleg az ítélőtábla hatáskörébe tartozó – választási jogviták.

A Kúria már jelenleg is létező elsőfokú hatásköreit indokolt meghagyni: ezek az önkormányzati normakontroll és a választási (valamint népszavazási) bírászkodás. A választási bírászkodásnál vizsgálandó, hogy az ítélkezés egysége biztosítható-e hatékonyan a jelenlegi hatáskör-megosztás mellett.

### **3.) Illetékességi okok**

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.

A közigazgatási perekben jelenleg érvényesülő általános illetékességi ok – az első fokon eljáró közigazgatási szerv székhelye – megfelelő, az új szabályozás kidolgozása során a többi pertípushoz igazítottan is átvehető. A különös/speciális illetékességi okok megtartása elsősorban a nem aktusfelülvizsgálati eljárásokra nézve lehet szükséges, az aktusfelülvizsgálati eljárásokban, nagyrészt ugyanis feleslegesek (pl. országos illetékességű szervek esetében), okafogyottá váltak (regionális illetékességű közigazgatási szervekre szabott okok), vagy nem váltották be a hozzájuk fűzött reményeket (pl. közbeszerzések).

### **4.) A hatásköri összeütközések eldöntése**

A generálklauzula szükségképpen növeli a hatásköri összeütközések előfordulásának gyakoriságát. E probléma kezelésére több megoldás is elképzelhető.

A rendes bíróságok és a közigazgatási bíróság közötti hatásköri összeütközések tekintetében:

- a) Legegyszerűbb (és leggyorsabb) lehetőség valamelyik bíróság primátusának kimondása, ahogy azt például a spanyol, a portugál és holland szabályok teszik a közigazgatási bíróság javára. A polgári jogi dogmatika és jogfelfogás dominanciájának megtörése miatt ez tekinthető az optimális megoldásnak. A különböző szintű közigazgatási ügyben eljáró bíróságok közötti összeütközésre is alkalmazható e tétel azzal, hogy közöttük a magasabb szintű bíróság primátusa érvényesülne.
- b) Akár az előző megoldás kiegészítéseként, de önálló megoldásként is lehetséges a hatásköri viták jelenlegi feloldásának modelljét továbbvinni azzal, hogy a rendes bíróságok és a közigazgatási ügyben eljáró bíróság közötti hatásköri vitákban a Kúria két közigazgatási és egy polgári bíróból álló tanácsa dönt.

A hatásköri összeütközések megelőzése érdekében megfontolandó megteremteni annak lehetőségét, hogy hatásköri bizonytalanság esetén a bíróság előzetes kérdéssel fordulhasson az előtte folyamatban lévő eljárással kapcsolatban a hatásköri viták elbírálására jogosult szervhez. Ez későbbi jogorvoslati és akár jogegységi eljárásokat is elkerülhetővé tehet.

### **5.) A társasbírászkodás elsődlegességének helyreállítása**

Különös figyelmet érdemel az a tény, hogy a közigazgatási bírászkodás általában egyfokú, vagyis a vertikális szakmai kontroll (azaz a perorvoslat) kis mértékben képes csak érvényesülni. Emiatt a horizontális kontroll erősítése mindenképpen indokolt, ez jelenleg reálisan a társasbírászkodás érvényesülési körének bővítésén keresztül lehetséges. A hatáskör bővítésével járó létszámemelés is indokoltá teszi a tanácsban való eljárás elsődlegességének kimondását, hiszen a tanácsban való eljárás a szakmai fejlődés egyik legfontosabb motorja.

A jelenlegi szabályozási technika megtartásával, a főszabály megfordítása révén a tanácsban való eljárást szükséges alapszabállyá megtenni, és az ügy egyesbíró elé utalását a tanács

részére lehetővé tenni. Hangsúlyozandó, hogy e szabály révén az ügyek többségét valószínűleg továbbra is egyesbíró bírálná el, ugyanakkor a tanácsai működés elsődlegessége miatt azon ügyek is gyorsabban elbírálhatóak lennének, ahol a bíróság a tanácsban való eljárás mellett dönt, illetve nagyobb eséllyel kerülnének a lényeges ügyek tanács által elbírálásra. Jelenleg a tanács elé utalás a gyakorlatban részben a szervezési nehézségek (tárgyalási napok egyeztetése), részben a bírák magas ügyterhe miatt nem jelenti az egyesbírói eljárás reális alternatíváját.

Kiegészítő jelleggel maga a perrendtartás is meghatározná olyan ügyeket, amelyekben egyesbíró járna el, ez elsősorban az egyszerűsített perek kapcsán mutatkozik szükségesnek.

A tanácsban való eljárás a polgári joggal szorosabb kapcsolatot mutató területeken lehetővé tenné azt, hogy vegyes tanácsban, egy-egy polgári bíróval kiegészülve bírálják el a közigazgatási bírák azon jogvitákat, ahol egyes kérdésekben szükséges a polgári ítélkezési gyakorlathoz igazodás. A polgári bírák számára a közigazgatási bírósághoz való kirendelés karrierúttjuk igazgatási kérdésként kezelhető állomásaként szolgálhat.

További megfontolandó, költséghatékony megoldást jelenthet

- a szakúlnöki rendszer bevezetése, (elsősorban a kiemelt ügyekhez, illetve egyes ügycsoportokhoz kapcsolódóan), illetve
- a bíraktól speciális képzettség megkövetelése (például közgazdasági végzettség adó- és szabályozott piaci ügyekben való eljáráshoz, mérnöki képzettség építési és környezetvédelmi ügyekhez, stb. – ez csak hosszú távon érvényesíthető követelmény).

Kialakíthatóságukat mind alkotmányossági, mind szervezési és költségvetési oldalról szükséges alaposan megvizsgálni. Szakúlnökként nyilvánvalóan csak olyan személyek részvétele lehetséges az ítélkezési tevékenységben, akik sem peres felekként, illetve azok képviselőiként, sem a peres felek alkalmazottaiként, üzlettársaiként nem lehetnek közigazgatási jogviták résztvevői.

## **V. A közigazgatási szerződésekkel kapcsolatos jogviták**

### **1.) Terminológiai és fogalmi kérdések**

Részletes vizsgálatot igényel a közigazgatási szerződések témaköre. A magyar jogban a tételes jog jelen állása szerint a *közigazgatási szerződés - közszerződés - közjogi szerződés - kormányzati szerződés* fogalmak elsősorban elméleti konstrukciók. Ez azt jelenti, hogy bár felbukkannak e fogalmak a bírói joggyakorlatban, kivételesen pedig még a kihirdetett jogszabályokban is, a tételes jog adós maradt annak a meghatározásával, hogy egy megállapodást miért tekint „*közigazgatási*” szerződésnek, vagyis milyen fogalmi-dogmatikai elemek mentén minősít ilyennek egy szerződés(típus)t, és ami még fontosabb, e minősítésnek milyen jogkövetkezménye van a szerződéssel kapcsolatos jogvitákkal kapcsolatos bírói útra nézve.

A közjogi szerződések elméleti rendszerezésekor három fogalmat szükséges elhatárolni, melyek a *közszerződés*, a *közigazgatási szerződés* és a *hatósági szerződés*. A *közszerződés* vagy az ezzel szinonim fogalomként használt közjogi szerződés a legtágabb halmaz, amelynek jellemzője, hogy a közjog szabályozási rezsimje alatt áll, közcél, közfeladat megvalósítására irányul. Ezek a tulajdonságok a további két fogalomra is jellemzőek, ami azonban a közszerződést föléjük emeli az, hogy a közszerződés nem feltétlenül a szűken

értelmezett közigazgatáson belül jön létre, hanem például a büntetés-végrehajtásban, vagy az állam és az egyházak között.

A *közigazgatási szerződés* 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.

A harmadik és egyben legszűkebb fogalom a *hatósági szerződés*, amelyet a Ket. vezetett be a magyar jogrendszerbe. A közigazgatási szerződéseknek 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 a hatósági szerződés alkalmazását külön jogszabályi felhatalmazáshoz köti, szükséges tehát, hogy a különös eljárási szabályok intézményesítsék a hatósági szerződést. A Ket. 77. § (4) bekezdése ezen felül úgy rendelkezik, hogy a magában a Ket.-ben nem szabályozott kérdésekben a hatósági szerződésre a Polgári Törvénykönyvnek a szerződésekre vonatkozó általános szabályait kell megfelelően alkalmazni.

Az önálló közigazgatási bíraskodás megteremtését szolgáló jogalkotásnak abból kell kiindulnia, hogy közigazgatási bíróság hatáskörét – a hatósági szerződésekkel kapcsolatos hatáskör fenntartása mellett – indokolt kiterjeszteni a közigazgatási szerződésekkel kapcsolatos jogvitákra is. Természetesen nem tartoznak e körbe a közigazgatási jogalanyok által kötött tisztán vagyoni szerződések, melyek esetében nem lehet kétséges a rendes bíróság hatásköre és a polgári perrendtartás alkalmazása.

## **2.) A közigazgatási szerződés a gyakorlatban**

Annak ellenére, hogy a tételes jogban a közigazgatási szerződések még nem szabályozottak, a gyakorlatban megfigyelhető az olyan megállapodások számának növekedése, ahol a közigazgatás alanyai – nem közhatalmi jogkörükben eljárva – egymással vagy a magánszféra szereplőivel, többek között közfeladatok ellátására, fejlesztési célok megvalósítására, állami, önkormányzati vagy uniós források felhasználásával szerződnek.

A közigazgatási szerződések fogalmának meghatározásában, e szerződéses jogviszonyok lehatárolásában szerepet játszhat a szervezeti, illetve a funkcionális érv, de az is, hogy milyen eljárás- és perjogot rendel a tételes jog az ilyen szerződésekből, és a szerződésekhez kapcsolódó aktusokból fakadó jogviták elbírálására. A bírói joggyakorlatban megjelenő esetek azt mutatják, hogy a bíró a közjogi személy részvételével kötött kétoldalú aktusokban gyakorta azt kereste, hogy van-e olyan eleme/kikötése/jogszabályi háttere a szerződéses jogviszonynak, amely miatt a szerződés olyan jogi környezetben jött létre és teljesült, amely nem jellemző a magánszemélyek egymás közötti vagyoni, vagyis polgári jogi kötelmeire, másrészt a közigazgatás, mint fél esetleg valamilyen rendkívüli hatalommal van felruházva a magánjogi szerződésekhez képest.

A közigazgatási szerződésekkel kapcsolatos jogviták esetében különös nehézséget okoz a közigazgatási bíróság és a polgári (rendes) bíróság hatáskörének elhatárolása, hiszen ebben az esetben is két- vagy többoldalú megállapodáson, szerződésen alapulnak a felek által peresíthető igények. A hatályos jogban a legtöbb esetben nem találunk a bírósági útra vonatkozó kifejezett utalást. Jogszabály eltérő rendelkezésének vagy a felek eltérő megállapodásának hiányában a közigazgatási szerződésekre háttérszabályként a Polgári

Törvénykönyv alkalmazandó, amely a gyakorlatban kihatással van a bíróság hatáskörének megállapítására is. Az 1/2012 (XII.10.) KMK-PK véleményből is az tűnik ki, hogy a bíróság minden szerződést polgári jogi szerződésnek minősít és arra a hatályos jogszabályokból a polgári bíróság hatáskörét tartja levezethetőnek, ameddig jogszabály kifejezetten nem tartalmaz a bíróság hatáskörére vonatkozó, ettől eltérő rendelkezést, vagy nem állapít meg a szerződés megkötésére vonatkozó hatósági jogkört.

Mindezekre tekintettel, a közigazgatási szerződések tételes jogi általános fogalmának hiányában, a közigazgatási jogvita generálklauzulája mellett, szükséges a szerződéses jogviták azon jellemzőinek törvénybe iktatása, melyek alapján a törvény hatálya és a közigazgatási bíróság hatásköre egyértelműen megállapítható. A hatásköri összeütközések számának mérséklése érdekében olyan szabályozás kívánatos, amely a szerződésekből származó jogvitákkal kapcsolatban egyértelműen meghatározott szempontok szerint rendelkezik a bíróság hatásköréről. A közigazgatási szerződésekkel kapcsolatos jogviták elhatárolási ismérveinek meghatározása a közigazgatási perrendtartásban így támpontul szolgál az e szerződésekből származó jogvita közigazgatási jogvitává minősítéséhez.

Ilyen szempontul szolgálhat:

- a szerződéses jogviszony olyan eleme/kikötése/jogszabályi háttere, amely alapján a szerződés olyan jogi környezetben jött létre és teljesült, ami a magánszemélyek egymás közötti vagyoni, vagyis polgári jogi kötelmeire nem jellemző,
- a közigazgatás, mint fél olyan többletjogosítványai, amelyek egyértelműen idegenek a felek mellérendeltségén és egyenjogúságán alapuló magánjogi jogviszonyoktól.

### **3.) Szabályozástechnikai kérdések**

Ahogy az a hatáskorról szóló részben már kifejtésre került a közigazgatási szerződések esetében – akár az egységes anyagi jogi szabályozást megelőzően is – indokolt megteremteni a jogviszonyok speciális jellegéhez igazodó eljárásrendet és a felmerült jogvitákat a szükséges szakértelemmel rendelkező közigazgatási bíróságok hatáskörébe helyezni. Ennek érdekében a fentiekben túl a közigazgatási perrendtartás vonatkozó részét az alábbi koncepcionális szempontok mentén kell kialakítani.

#### **a) speciális eljárásrend kialakítása**

A hatásköri kérdések tisztázása mellett alapvető jelentőségű az alkalmazandó eljárási szabályok meghatározása vagy egy speciális eljárásrend kialakítása. Számos közigazgatási szerződéssel kapcsolatos perben jelenleg is a közigazgatási bíróság jár el, azonban amellett, hogy a jogviták elbírálását indokolt a szükséges szakértelemmel rendelkező közigazgatási bíróságok hatáskörébe helyezni, szükséges megteremteni a jogviszonyok speciális jellegéhez igazodó eljárásrendet is. Az eljárásra irányadó szabályok meghatározásakor abból kell kiindulni, hogy az aktus-felülvizsgálatra irányuló eljárással ellentétben, a közigazgatási szerződésből származó jogvita nem egy megelőző közigazgatási eljárás után kerül a bíróság elé, még abban az esetben sem, ha jogszabály a szerződéskötés folyamatára vagy magára szerződés tartalmára speciális szabályokat állapít meg.

Olyan eljárási rendre van szükség, mely minimálisan a perelőfeltételeket, a bizonyítás szabályait, a döntési jogkört és a jogorvoslati rendszert a vagyoni jogi igényérvényesítés elvárásainak is megfelelően rendezi. Ezen túlmenően többfajta megoldás kínálkozik.



- A) A Bizottság szerint az tűnik a legmegfelelőbb megoldásnak, ha a közigazgatási perrendtartás az általános szabályokhoz kapcsolódó különös eljárási szabályokkal külön eljárásrendet alakít ki a szerződéses (vagy általában a marasztalásra irányuló kereseti kérelmek alapján indult) jogviták rendezésére.
- B) Szintén működőképes megoldás lehet, ha a közigazgatási perrendtartás egy „híddal” a Pp. általános szabályait rendeli alkalmazni a szerződéses jogvitákra azzal, hogy a közérdek védelmére, a szerződéses jogviszonyok stabilitása iránti érdekre, illetve a hatékony jogvédelemre tekintettel kell a bíróságnak ezeket a szabályokat alkalmazni. Ez kiegészítő jelleggel az A) pont szerinti szabályozás esetén is hatékony megoldást jelenthet.

Emellett indokolt lehet e körben annak megfontolása is, hogy a közigazgatási bíróság – a vagyoni jogi igények érvényesíthetőségére és a jogviszonyok jellegére is tekintettel – ezekben a perekben a Pp. szabályainak alkalmazásával járjon el, a közigazgatási perrendtartásban meghatározott speciális eltérésekkel.

Szintén megfontolandó e jogviták vegyes tanácsok elé utalása, a közigazgatási ügyekben eljáró bírósághoz való kirendelésnek a polgári, gazdasági bírói karrierútba történő beépítése révén. Ez utóbbi elsősorban igazgatási kérdés.

#### **4.) A 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, melyek:

- a szankciót kiváltó hatósági szerződések,
- a támogatási hatósági szerződések és
- 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 piacsabályozási 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 hatósági határozat bírói felülvizsgálata között. A Pp. 324/A. § rendelkezése szerint a hatóság szerződésszegésével és a szerződés módosításával kapcsolatos közigazgatási per esetén a Pp. általános szabályait kell alkalmazni az ott meghatározott eltérésekkel. 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 ítéltető meg, mi történik például, ha az ügyfél a szerződés érvénytelenségére hivatkozik, míg a hatóság az ügyfél szerződésszegésére. 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 per szabályai szerint ez kizárt.

Indokolt megszüntetni 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.

Összegezve megállapítható, hogy a hatósági szerződésekkel és a közigazgatási szerződésekkel kapcsolatos jogvitákat egységesen, közigazgatási bíróságnak kell közigazgatási perjogi alapelvek által meghatározottan elbírálnia.

## **VI. A közigazgatási nemperes eljárások perré alakíthatósága**

### **1.) A közigazgatási nemperes eljárások kategóriája a hatályos jogban**

A jelenlegi szabályozás szerint a közigazgatási nemperes eljárások a Knp.-ben szabályozott eljárások, valamint azok az eljárások, amelyeket törvény közigazgatási nemperes eljárásnak szabályoz, vagy amelyekre a közigazgatási nemperes eljárás szabályait, illetve – mögöttes jogforrásként – a Pp. XX. fejezetét rendeli alkalmazni.

A Knp. nem határozza meg tételesen a közigazgatási nemperes eljárások körét, annak csupán példálózó felsorolását adja. Részletesen mindössze a hatóság hallgatása esetén lefolytatandó eljárást (a közigazgatási szerv mulasztására vonatkozó eljárás), valamint a közigazgatási végzés bírósági felülvizsgálatát szabályozza. Ezen túlmenően még a Ket.-hez kapcsolódóan közigazgatási nemperes eljárás keretében dönt a bíróság a közigazgatási hatóságok között felmerült hatásköri vitában.

A nemperes eljárás a peres eljárásokhoz képest nem vitásan gyorsabb, egyszerűbb és gazdaságosabb. E jellemzői miatt az ágazati szabályozásban igen közkedvelté vált a nemperes eljárás, ami ahhoz vezetett, hogy mára számos külön törvény utal akár közigazgatási határozatokat is – a Pp. 324. § (2) bekezdés c) pontjával némiképpen ellentétes módon – nemperes eljárásban történő bírósági felülvizsgálatra.

A polgári nemperes eljárásokkal ellentétben ezek az eljárások a gyorsaság és egyszerűség iránti igénytől eltekintve nem viselnek olyan speciális jegyeket, melyek alapján e külön eljárásforma fenntartása a jövőben is indokolt lenne. Ugyanúgy kontradiktórius jellege van e jogvitáknak, a nem aktus-felülvizsgálatra irányultság (mulasztó szerv eljárásra kötelezése és hatásköri vitában kijelölés) az új perrendtartás fényében pedig a továbbiakban nem szolgál a külön tartás alapjául.

### **2.) A nemperes eljárásokkal kapcsolatos egyes problémák**

A közigazgatási nemperes eljárások hatályos szabályozása szétszórt, komplexitás jellemzi. A polgári nemperes eljárások mintájára a nemperes szabályozás kevés konkrét szabályt tartalmaz, ezeken túl visszautal egyrészt a Pp. XX. fejezetére, másrészt a közigazgatási perre vonatkozó sajátos szabályok hiányában a Pp. általános részére. E szabályozási megoldás a közigazgatási bírósági eljárás szabályait áttekinthetlenné és nehezen alkalmazhatóvá teszi, mely számos a gyakorlatban jelentkező probléma forrása.

A bírói gyakorlat a nemperes eljárásban a beavatkozást nem engedi meg, ami ellenérdekű ügyfelekkel zajló eljárásokban számos problémához vezethet. Ugyancsak kérdéses az eljárás során hozott, az általános szabályok szerint fellebbezéssel támadható végzésekkel szembeni jogorvoslat kérdése. A felülvizsgálati eljárás hiánya pedig a joggyakorlat egységét is veszélyezteti.

A közigazgatási nemperes eljárások sajátosságai közé tartozik, hogy

- az eljárás nem keresettel, hanem kérelemre indul;
- a bíróság tárgyaláson kívül hoz döntést;
- kizárólag okirati bizonyításra van lehetőség;
- felfüggesztésnek és szünetelésnek nincs helye;
- a bírósági döntés formája a végzés;
- bírósági titkár is eljárhat.

E jellemzők az Emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény) 6. Cikkében foglalt tisztességes eljáráshoz való alapjog sérelmét is könnyebben felvethetik.

### **3.) Az egyszerűsített per kialakíthatósága**

Az eljárásban meglévő formai jegyek (kereset helyett kérelem, ítélet helyett végzés) mellőzhetőek lennének, míg az egyéb különös rendelkezések (felfüggesztés, szünetelés kizárása) és az eljáráshoz kapcsoló előnyök (egyszerűbb, pergazdaságosabb, gyorsabb eljárás) megfelelő szabályozási megoldással az új perrend keretében is megtarthatóak. Az eljárás ésszerű időn belül – indokolt esetben akár külön törvényben rögzített, gyorsított módon – történő befejezésének kívánalma nemcsak alaptörvényi elvárás, hanem a jogkeresők alapvető érdeke is, így ennek biztosítása az új szabályozás kialakítása során is elsődleges lesz.

Mindezek alapján megfontolandó a közigazgatási nemperes eljárások perrendbe tagolása, amely alapvetően a nemperes eljárások egyszerűsített perekké történő átalakításával érhető el hatékony módon, egy külön fejezetbe foglaltan eltérő szabályok megállapítása mellett.

Az egyszerűsített perek alkalmazási körét célszerű általános jellemzőkhöz kötni. Ilyen jellemzők lehetnek többek között a hatósági mulasztásokkal kapcsolatos jogviták, a bizonyos pénzüsszeget meg nem haladó döntések felülvizsgálata, amennyiben kizárólag az összecszerúsítást vitatják, illetve a hatósági eljárás során hozott végzések felülvizsgálata. Vizsgálandó, hogy milyen további jellemzők határozhatóak meg a jelenlegi nemperes eljárási szabályok alapján.

A társasbíráskodás főszabálya, illetve a tanács általi egyesbíró elé utalás mellett a közigazgatási perrendtartás maga is meghatározna olyan ügycsoportokat, amelyekben egyesbíró járna el azzal, hogy az ügy indokolt esetben tanács elé utalható. Az egyszerűsített perre ezt a konstrukciót indokolt előírni.

A gyors döntés iránti igényre tekintettel célszerűnek tűnik az egyszerűsített perek esetén főszabályként a tárgyalás tartásának mellőzésével való eljárás azzal, hogy a felek kifejezett kérése esetén, illetve amennyiben ezt a bíró szükségesnek látja, tárgyalást kell tartani. Belső eljárási határidők meghatározása (pl. mikorra kell a tárgyalást kitűzni, ha tart a bíróság) is lehetséges gyorsítási célzattal, és bizonyos körben az ágazati törvényeknek adható erre felhatalmazás. A felfüggesztés, szünetelés kizárhatóságát a perré alakítás nem érinti.

Az Alaptörvény 27. cikk (3) bekezdése szerint törvény által meghatározott ügyekben egyesbíró hatáskörében bírósági titkár is eljárhat. Az új szabályozás kialakítás során az egyszerűsített eljárásokban is indokolt – megfelelő szabályozási megoldással – a bírósági titkárok eljárásának lehetőségét megteremteni. A közigazgatási nemperes eljárások kapcsán már megmutatkozott, hogy a bírósági titkárok tevékenysége a gyakorlatban jól működött, a bírák munkaterhének ilyen módon való enyhítése a jövőben is szükséges lesz.

Belső eljárási határidők meghatározása is lehetséges gyorsítási célzattal, illetve az ágazati törvényeknek erre bizonyos körben felhatalmazás adható; a felfüggesztés, szünetelés továbbra is kizárható.

## VII. Perelőfeltételek

A perelőfeltételek körében a perindítás megengedhetőségének feltételeit, míg ezeknek a feltételeknek a hiánya esetén az ún. perakadályokat szükséges vizsgálni. A perelőfeltételek szabályozhatóak nagyrészt közösen az általános szabályok között, az egyes cselekvési formáknál vizsgálandó, hogy eltérő szabályokra van-e szükség.

### 1.) Általános szabályok

A keresetindítási jogot célszerű kiemelten szabályozni, hiszen ez a legfontosabb perelőfeltétel. Általában minden közigazgatási jogvita kezdeményezésének feltétele az, hogy a közigazgatás támadott cselekvése (döntése, mulasztása, tevékenysége) a bíróság eljárását kezdeményező személy, szerv jogát vagy jogos érdekét sértse. Megfontolandó ennek kiterjesztése arra az esetre, amikor a sérelemnek csupán a jövőbeli, de konkrét veszélye áll fenn.

A Pp. XX. fejezet jelenleg a Ket. szabályaira épít, a hatósági döntés bíróság előtti megtámadhatósága valamilyen hatósági eljárásbeli pozícióhoz (ügyfél, illetve az eljárás egyéb résztvevője) köthető. A keresetindításnak jog, vagy jogos érdek sérelméhez kötése ezt a személyi kört nem érintené, hiszen az ügyfél az, akinek jogát, jogos érdekét az ügy érinti, az eljárás egyéb résztvevője pedig a rá vonatkozó döntéseket, illetve egyéb döntéseket az őt érintő részében támadhatja meg.

A Ket. alapján egyéb, jogaiban vagy jogos érdekeiben nem érintett szervezeteknek, személyeknek is lehetőségük van a kvázi ügyféli jogálláson keresztül keresetet indítani: egyrészt a feladatkörében érintett közigazgatási szervek rendelkeznek, másrészt a civil szervezetek rendelkezhetnek ilyen jogosultsággal. A keresetindítási jogot célszerű függetleníteni a hatósági eljárásjogi szabályozástól, ezért szükséges:

- keresetindítási jog biztosítására felhatalmazást adni külön jogszabálynak, amely révén civil szervezetek részére tehetik lehetővé a perlést, amennyiben céljuk a közérdek vagy alapvető jogok védelme és e céljuk összefüggésben van a támadott közigazgatási cselekvéssel. Ezáltal biztosítható a nyilvánosság igazságszolgáltatáshoz való hozzáférése, amely egyes uniós jogterületeken követelmény a tagállamokkal szemben. Ezzel egyenértékű megoldás, ha az aktus-felülvizsgálati különös eljárási szabályok között az ügyfél kap keresetindítási jogot.
- a közigazgatási szervek részére keresetindítási jog biztosítása feladatkörük sérelme esetén. Itt megfontolandó egy olyan tág megfogalmazás, hogy abba az ügyészi fellépés is beleférjen. Az ügyész fellépését és jelenlegi, Ütv. 26. §-ban szabályozott jogköreit indokolt mindenképpen fenntartani.

A további perelőfeltételeket továbbra is a Pp. 130. § közigazgatási perekben is használható perakadályai, illetve kis mértékben a Pp. 332/A. § rendelkezései alkalmazásával határozhatjuk meg. A fellebbezés kimerítése helyett a fellebbezés korlátozására tekintettel célszerű tágabban megelőző eljárásra vagy az azt kezdeményező kérelemre hivatkozni, amely a hatósági ügyeken túl is tartalommal tölthető meg (pl. panasz, felhívás benyújtása). Ebbe a körbe illeszthető a közigazgatás szerv mulasztásakor a hatályos szabályozás alapján a Ket. 20. § szerinti felügyeleti szervnél benyújtott kérelem is, vagy a hatásköri vitánál a közigazgatási szervek közötti egyeztetés.

A perelőfeltételek hiánya esetében a keresetlevél visszautasítására kerül sor, amelyről egy önállóan fellebbezhető végzés formájában hoz döntést a bíróság.

## **2.) Közigazgatási szerződés**

A közigazgatási szerződéseknél vizsgálendő, hogy az általános keresetindítási szabályhoz képest indokolt-e a szerződésekkel kapcsolatban szűkítések alkalmazása. Ha a közigazgatási szerződéssel kapcsolatban a törvény keresetindítási lehetőséget biztosít a szerződő feleken túl más személyeknek is, akkor szabályozási kérdésként merül fel többek között a szerződő felek perben állásának rendezése. Bizonyos esetekben a magánjogtól sem idegen annak lehetősége, hogy a feleken kívül a jogilag érdekelt vagy a törvényben erre feljogosított személynek is perindítási lehetőséget biztosítson. Például a szerződések semmisségének körében a Ptk. úgy rendelkezik, hogy a törvény eltérő rendelkezésének hiányában, a szerződés semmisségére az hivatkozhat és a szerződés semmisségével kapcsolatos peres eljárást az indíthat, akinek ehhez jogi érdeke fűződik, vagy akit erre törvény feljogosít [Ptk. 6:88. § (3) bekezdés].

Szűkítésként az is elképzelhető, hogy csupán a szerződés létezését, vagy érvényességét vitathassa az, akinek jogát, jogos érdekét a szerződés érinti, illetve akit törvény erre feljogosít, egyebekben pedig a szerződő felek részére legyen biztosítva a keresetindítás. A közérdekű keresetindítási joggal rendelkező szervezetek továbbra is a külön törvényekben kerülnének kijelölésre.

Egyéb perelőfeltételek alapvetően a szerződésre vonatkozó anyagi jogból, illetve magából a szerződésből adódnak, az általános szabályokon túl többlet-perakadályok megállapításának szükségessége mindazonáltal vizsgálendő.

## **3.) Közszolgálati jogvita**

A közszolgálati jogvitánál az általános szabály alkalmazása azt eredményezheti, hogy – ahogy az az uniós közszolgálati jogban és több külföldi országban is van – egy adott álláshely betöltésére kiírt pályázati eljárásban részt vett valamennyi pályázó számára a lehetőség biztosított lenne arra, hogy a kinevezés törvényességét vitassák. Vizsgálendő, hogy ennek milyen hatásai lehetnének.

# **VIII. Ideiglenes jogvédelem**

## **1.) A hatékony jogorvoslás időbeli dimenziója**

### *1.1. Az ideiglenes jogvédelem kiemelt jelentősége*

A hatékony jogorvoslat egyik fontos aspektusa az időbeli hatékonyság, azaz, hogy a jogorvoslat igénybevétele nem befejezett helyzetben, jogviszonyok közepette történjen fő szabály szerint, hanem ténylegesen lehetőség legyen érdemi jogorvoslásra, aminek a feltétele, hogy általában a jogorvoslat igénybevételére akkor kerülhet sor, mielőtt még a közigazgatási döntések teljességbe mennének. Ezt a követelményt a jogorvoslati eljárás halasztó jellege valósítja meg, amely azt eredményezi, hogy a döntés alapján nem indulhat közigazgatási végrehajtás és a döntésen alapuló jogok nem gyakorolhatóak. Itt lehetséges az automatikus halasztó hatály kimondása, illetve olyan eljárások intézményesítése, amelyek révén a bíróság vagy maga a hatóság jogosult a végrehajtás felfüggesztésére. Ez a követelmény elsősorban a kötelezettséget megállapító döntés-típusú közigazgatási cselekmények esetében értelmezhető,

a jogosító döntéseknél, akárcsak a marasztalási és megállapítási pereknél az ideiglenes jogvédelem kérdése inkább az ideiglenes intézkedések megtételén keresztül merül fel.

A közigazgatási határozat végrehajtása tárgyában hozott bírósági döntésnek kiemelt szerepe van a közigazgatás működése, a jogérvényesítés hatékonysága szempontjából is, hiszen a határozat végrehajtása felfüggesztésének számos szakigazgatási területen "ítéleti" jelentőségű joghatása van, különösen, ha a bírósági felülvizsgálat lezárulását követően már lehetetlen vagy értelmetlen lenne végrehajtani, érvényesíteni a hatósági döntést.

A közszolgáltató ágazatokban vagy számos piaci verseny területen a közigazgatási határozat - meghozatalát követő - végrehajtásának "leállítása", elmaradása utólagosan (egy-két év múlva) már okafogyottnak vagy a közérdekű beavatkozás szempontjából alkalmatlannak minősíthető, hiszen addigra a piaci, gazdasági vagy technológiai fejlődés már túlhaladta az adott közigazgatási ügyet, döntést. Ez különösen jelentős akkor, ha az utóbb jogszabályszerűnek "minősített" közigazgatási döntés végrehajtásának elmaradása visszafordíthatatlan torzulást okozott az adott piaci, illetve közszolgáltatási terület működésében vagy fejlődésében (pl.: utólag nem fordítható vissza, ha egy egész piacot érintő közigazgatási döntés végrehajtásának elmaradása miatt az egyik piaci szereplő, szolgáltató olyan versenyelőnyhöz jut, amely utólag, egy-két év múlva már nem korrigálható, ez még kiemeltebb probléma a közszolgáltatási ágazatok területén).

## *1.2. Európai kívánalmak*

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának két ajánlása közvetlenül foglalkozott a témával. A Rec (89) 8. számú ajánlás az ideiglenes jogvédelemről közigazgatási ügyekben a következő elveket határozza meg:

- Bírósághoz fordulás esetén, mielőtt a bíróság az ügyben döntene, lehetőséget kell biztosítani arra, hogy vagy ugyanezen, vagy más bíróság előtt a felperes ideiglenes intézkedéseket kérhessen a bíróságtól a közigazgatási aktussal szemben. Erre az érintett személynek még a bírósághoz fordulás előtt is lehetőséget kell adni sürgős esetekben, illetve akkor, amikor olyan közigazgatási jogorvoslatot terjeszt elő az ügyben, amelynek nincs halasztó hatálya.

- A bíróságnak az ideiglenes jogvédelem biztosításáról való döntéshez minden releváns tényt és érdeket figyelembe kell vennie. Különösen akkor indokoltak az ideiglenes intézkedések megtétele, ha a közigazgatási aktus végrehajtása súlyos kárt okoz, amely csak nehezen hozható helyre és az aktus érvényességével szemben alapos kétség merül fel.

- Az ideiglenes jogvédelem körében hozott intézkedés állhat az aktus végrehajtásának teljes vagy részleges felfüggesztésében, az eredeti, vagy az aktus meghozatala után fennállt helyzet teljes vagy részleges visszaállításában, illetve a közigazgatásnak a bíróság hatáskörének megfelelő kötelezésében.

Ezen intézkedések időtartamát a bíróság állapítja meg, lehetnek feltételhez kötöttek és e döntések módosíthatóak, visszavonhatóak. Az intézkedések semmiképpen nem befolyásolhatják az ügy érdemi eldöntését.

- A bírósági eljárások gyorsak kell, hogy legyenek, kontradiktórius jellegűek és érdekelt harmadik személyek is beléphetnek az eljárásba. Amennyiben sürgős esetben az érdekelt harmadik személyek előzetesen nem voltak bevonhatóak, az ügyet rövid időn belül ismét meg kell vizsgálni egy az előbbieken felsorolt elvek szerint kialakított eljárásban.

A bírói és közigazgatási döntések közigazgatási jogi végrehajtásáról szóló Rec (2003) 16 számú ajánlás első fejezete, fenntartva az előbbieken ismertetett Rec (89) 8 elveit, egyaránt megfelelőnek találja azt a rendszert, ahol halasztó hatálya van a jogorvoslati kérelemnek, és azt a megoldást is, amelyben a végrehajtás felfüggesztését kell valamely közigazgatási vagy bírósági fórumtól kérni a jogok és érdekek megfelelő védelme érdekében. Ennek szoros időbeli határok között kell megtörténnie a közigazgatási cselekvés szükségtelen korlátozásának elkerülése és a jogbiztonság biztosítása érdekében. A felfüggesztésről való

döntés során a hatóságnak a közérdeket és harmadik személyek jogait és érdekeit is mérlegelnie kell, s törvény eltérő rendelkezése hiányában ez kötelezettsége a bíróságnak is.

Az ideiglenes jogvédelem kérdésköre az Európai Bíróság (a továbbiakban: EuB) ítélkezési gyakorlatában a hatékony jogvédelem egyik leghangsúlyosabb aspektusaként jelenik meg. E körben a Factortame ügy és a Zuckerfabrik ügy képezik a két fő referenciapontot, az uniós joggal ellentétes nemzeti aktusokkal, illetve az érvénytelen uniós aktusokra alapított nemzeti aktusokkal szemben biztosított ideiglenes jogvédelem tárgyában. Az Atlanta ügyben azt is leszögezte az EuB, hogy ez a védelem nem korlátozódhat a végrehajtás felfüggesztésének kimondására, hanem a bíróságnak pozitív intézkedési jogkörökkel is rendelkeznie kell.

### 1.3. *Alkotmányos követelmények*

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a jogorvoslathoz való alkotmányos jog azt a követelményt támasztja a törvényhozóval szemben, hogy „az első fokon meghozott érdemi döntésekkel szemben, azt felülvizsgálható, magasabb fórumhoz lehessen fordulni, illetve hatósági döntésekkel szemben rendelkezésre álljon a bírói út” [42/2004. (XI. 9.) AB határozat, ABH 2004, 551, 572.]. Az alkotmánybíróság az első alkalommal igénybe vett jogorvoslati eszközzel kapcsolatban követelményként rögzítette, hogy ennek a jogorvoslatnak – ami vagy a fellebbezés, vagy a bírósági út – „hatékonyan kell lennie, ami azt is jelenti, hogy a jogorvoslatot általában a határozat végrehajtását megelőzően kell biztosítani” [71/2003. (XII. 17.) AB határozat, ABH 2002, 417, 426-427, ill. 1/2007. (I. 18.) AB határozat, ABH 2007, 45, 60.]. E határozat szerint ez azt is jelenti, hogy „általában, fő szabály szerint a jogorvoslat kezdeményezése a sérelmezett döntés végrehajthatóságára halasztó hatályú” [611/B/2004 ABH 2009, 1679, 1684.].

Az Alkotmánybíróság a bírósági felülvizsgálat halasztó hatályának megszüntetését követően a Ket. 110. § halasztó hatályt kizáró rendelkezésének alkotmányossági vizsgálata során olyan kivételes konstellációt elemzett, ahol fellebbezésre nem volt mód, tehát halasztó hatályú jogorvoslati eszköz nem állt rendelkezésre. A versenyfelügyeleti eljárásban hozott határozattal kapcsolatban az Alkotmánybíróság ebben az ügyben kifejtette, hogy, mivel az ügyfélnek a szabályozás lehetőséget biztosít arra, hogy magában a keresetlevelében kérje a döntés végrehajtásának a felfüggesztését, az ezzel kapcsolatos eljárás pedig különböző garanciális elemeket tartalmaz, ez a jogorvoslati lehetőség nem tekinthető formálisnak, azaz a halasztó hatály hiánya nem csökkenti a jogorvoslathoz való jognak, mint alkotmányos alapjognak a hatékonyságát és nem okozza annak sérelmét [611/B/2004 ABH 2009, 1679, 1685.].

Hasonlóan kivételes jellegű volt a 953/B/1993. AB határozat meghozatala idején az Art. megoldása, amely az Áe. általános megoldásához képest kizárta a bírósági felülvizsgálat halasztó hatályát. Ennek vizsgálata során az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg: „A vizsgált jogszabály eleve az adóhatóság másodfokú határozatának felülvizsgálatáról szól: ez a körülmény önmagában is az Alkotmányból következően kötelező jogorvoslati jognak [Alkotmány 57. § (5) bekezdése] az eljárás rendjén teljesült voltára utal. Abból viszont, hogy az Alkotmány 50. § (2) bekezdése a közigazgatás jogszabály-értelmezését helyezi a semleges bírói hatalom alá, követelményként csupán annak lehetősége következik, hogy a közigazgatás törvénysértő határozatainak hatályosulását a bírói hatalom – akár még az ügy érdemi vizsgálata előtt is – megakadályozhassa.” A hatályos jog szerint ezt akkor az Áe. a halasztó hatály általános szabályával valósította meg, de – bizonyos feltételek mellett – lehetővé tette az azonnal végrehajthatóvá nyilvánítást, azzal, hogy a közigazgatási határozat végrehajtásának felfüggesztését a bíróság az eljárás folyamán bármikor elrendelhetette. Erre tekintettel, a szabályozást immár a hátrányos diszkrimináció tilalma felől vizsgálva az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy „Az Alkotmány egyéb felhívott

rendelkezéseiből sem következik kényszerűen a halasztó joghatás általános érvényű szabályozásának követelménye. A kétféle jogi szabályozás (az Áe. 72. § (3) bekezdése és az Art. 86. § (2) bekezdése) nem személyek közötti megkülönböztetést tartalmaz. Nem merül fel tehát az Alkotmány 70/A. §-ának sérelme” (ABH 1996, 432, 434-435.). Fontos hangsúlyozni, hogy e megállapítások idején az általános szabály még a bírósági felülvizsgálat halasztó hatályát mondta ki.

Az Alkotmánybírósági gyakorlatból e kérdéskörben még az érdemel kiemelt figyelmet, hogy a jogorvoslathoz való jog tényleges érvényesüléséhez a „jogorvoslás” lehetősége is szükséges, vagyis az, hogy a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát. [49/1998. (XI. 27.) AB határozat] A jogorvoslati fórumnak ennek megfelelően döntési helyzetben kell lennie. A formális és a jogi szabályozás miatt eleve kilátástalan jogorvoslat nem kielégítő [22/1995 (III. 31.) AB határozat].

#### *1.4. A hatályos gyakorlat*

Az ideiglenes jogvédelem kérdése a közigazgatási bírósági gyakorlatban jelenleg számos ponton problematikus. A közigazgatási perekre irányadó különleges szabályok tételesen nem zárják ki az ideiglenes intézkedés alkalmazását, de a Pp. XX. fejezet eltérő szabályt sem állapít meg. Ennek következményeként mára az a felfogás alakult ki a bírói gyakorlatban, hogy közigazgatási perekben az azonnali jogvédelmet csak és kizárólag a közigazgatási hatóság határozat végrehajtásának felfüggesztése nyújtja. Ideiglenes intézkedés csak a keresettel (vizontkeresettel) érvényesített követelés tekintetében hozható, melynek során a bíróság teljesítésre kötelezi a kérelmező ellenfelét, ennél fogva marasztaló határozatot hoz, mely előzetesen végrehajtható. Mivel a hatóság döntésével kapcsolatos intézkedésre a Pp. 332. § (3) bekezdése nyújt lehetőséget a határozat végrehajtásának felfüggesztésével, ideiglenes intézkedés elrendelésének közigazgatási perben nem lehet helye. Egyes perekben a bíróság a szükségesnek mutakozó "ideiglenes intézkedéseket" az azokra vonatkozó külön jogszabályok alapján, s annak rendelkezései szerint teheti meg, így pl. a Szocvtv.11. § (1) bekezdése értelmében a bíróság a fél kérelmére ideiglenes intézkedésként rendelkezhet például a szociális ellátás folyósításáról. A polgármesteri tisztség megszüntetése iránt indított perekben, amikor a felperes a polgármesteri tisztségből történő felfüggesztést is kéri, szintén ideiglenes intézkedésként kell ezt megítélni (5/2010. KJE).

A gyakorlatban az előzetes bizonyítás jogintézménye a közigazgatási perekre nem jellemző, bár nem is kizárt. Az előzetes bizonyítás kérdésével a közigazgatási perben eljáró bíróság akkor foglalkozik, amikor a végrehajtásának felfüggesztését kezdeményezték a folyamatban lévő polgári perre és az ott felmerülő bizonyítás sikertelenségére tekintettel.

Maga a végrehajtás felfüggesztése is számos problémát vetett fel a bírói gyakorlatban, számos alkalommal kerültek szabályai értelmezésre (pl. 2/2006. Közigazgatási jogegységi határozat).

## **2.) A közigazgatási per megindításának halasztó hatálya**

Az ismertetett szempontokra, elvekre és bírósági gyakorlatra tekintettel olyan rugalmas megoldás használata célszerű, amelyben főszabályként nem bír a végrehajtásra halasztó hatállyal a perindítás. Annak érdekében, hogy a végrehajtás felfüggesztése megfelelő jogvédelmet nyújtson, a következő elemeket kell biztosítani a szabályozásnak:

- a közigazgatási szervnél kell benyújtani a keresetlevelet,
- a közigazgatási szerv köteles a beavatkozás lehetőségéről a kereset benyújtását követően értesíteni a beavatkozásra jogosultakat,
- a végrehajtás nem rendelhető el a keresetindítási határidőn belül, illetve a bíróság végrehajtás felfüggesztése tárgyában hozott döntésének közléséig.



Ezen túl, a végrehajtás felfüggesztése szabályozásának figyelemmel kell lennie arra, hogy

- onerózus vagy favorábilis döntés végrehajtásának felfüggesztését kérik,
- egy-, vagy több ügyfeles ügyet érint,
- egy- vagy kétfokú eljárás előzte meg a pert.

E szempontok alapján határozható meg azon döntések köre, amelyekre nézve kivételesen a végrehajtásra halasztó hatálya lehet a perindításnak.

Természetesen fontos, hogy a végrehajtás felfüggesztése iránti kérelem tárgyában a bíróság a lehető legrövidebb határidőn belül döntsön, illetve, hogy a közigazgatás is haladéktalanul intézkedjen a keresetlevél benyújtását követően. A közigazgatás megfelelő önkorrekciós eszközei a jogsértések saját hatáskörben való megszüntetésére (ezeket a közigazgatási szerv eljárására vonatkozó jogszabály tartalmazza) szintén jelentős szereppel bírnak a jogvédelmi hálóban.

### **3.) Ideiglenes intézkedések**

Szükséges olyan eszközök biztosítása, amelyekkel a bíróság pozitív módon, marasztalási tartalmú döntésekkel tud előzetes jogvédelmet adni. Ez nem csupán a jogosultságot megadó döntéseknél lehet lényeges (ld. pl. többletigény). Az ismertetett Rec. (89) 8. sz. ajánlásnak megfelelően az ideiglenes intézkedés lehetőségét általános jelleggel biztosítani kell a bíróság számára, ennek mibenléte a konkrét ügyekben az jogvitára irányadó különös szabályokból kristályosítható ki. Speciális szabályozási lehetőségként felmerül e körben a normakontroll eljárásoknál az alkalmazási tilalom kimondása, de mulasztásban megnyilvánuló jogsértés esetében akár a kérelem előzetes teljesítésére kötelezés is.

## **IX. A bíróság felülvizsgálati jogköre**

A bíróság felülvizsgálati jogkörét alapvetően a rendelkezési elv és a hivatalbóliság elvének egymáshoz való viszonya határozza meg.

### **1.) A rendelkezési elv a közigazgatási perben**

A rendelkezési elv szinte minden bírósági eljárásban érvényesül: a bíróság az arra jogosult kérelme nélkül nem járhat el és csak abban a körben dönthet, amelyre nézve ezt tőle a jogosult kéri, ebben a körben viszont köteles a keresetet kimeríteni. A közigazgatási perben is érvényesülnie kell a rendelkezési elvnek, ezt alkotmányosan a hatalmi ágak megosztásának rendje és a jogorvoslathoz való jog is megköveteli. A bíróság csak kérelemre járhat el, hivatalból nem indulhat közigazgatási per sem. A közigazgatási perben a rendelkezési elv mellett azonban – szintén a hatalommegosztás alkotmányos elvéből fakadóan – az objektív jogrend és a hatékony jogvédelem biztosítása érdekében a hivatalbóliság elve is meghatározó szerephez jut. Ez a közigazgatási perek polgári perekhez képesti legfőbb sajátossága.

A rendelkezési elv a polgári perben elsősorban a keresetkezéssel szemben jelenik meg, amelyet a közigazgatási perekben célszerű úgy megfogalmazni, hogy a bíróság a kereseti kérelem kereteihez van kötve. Vagyis a felperes keresete alapvetően kijelöli azt a kört, amelyben a bíró a közigazgatás törvényességét vizsgálhatja. Ezt egyes külföldi perrendtartások különbözőképpen fogalmazzák meg, így például kimondják, hogy a kereseti kérelemben foglalt okokhoz, jogalaphoz nincsen kötve a bíró, de az ügyet csak a kereseti kérelem keretei között vizsgálhatja. Máshol az anyagi pervezetés hangsúlyozása biztosít kellő mozgásteret ahhoz, hogy a bíró tisztázni tudja a per tényleges tárgyát (pl. Németország), megint máshol a tartalom szerinti elbírálás, illetve az elé vitt jogvita rendezése és nem pusztán a jogvita eldöntése, mint feladat hangsúlyozása szolgálja ezt a célt (pl. Franciaország). Éppen ezért a keresetindítás szabályainak is kiemelt jelentősége van, hiszen a fegyveregyenlőség érvényre juttatását és a jogvédelem hatékonyságát – többek között – ennek részletszabályai biztosítják.

### **2.) A keresetindításhoz kapcsolódó szabályok**

A kereseti kérelem egyik fontos kérdése az, hogy ki jogosult a keresetindításra (ld. Konceptió VIII. rész: Perelőfeltételek). További fontos szempontokat jelentenek a kereset benyújtásával kapcsolatos megfontolások.

#### *2.1. A keresetlevél benyújtása és kellékei*

A keresetlevél benyújtásának helye meghatározza egyben azt is, hogy a keresetlevél alapján az első intézkedéseket – mint például az alperesnek és más érintetteknek a keresetindításról való értesítését – mely szerv fogja megtenni, ami kihatással lehet a per időtartamára is. A hatósági ügyekben a jelenlegi szabályozás az első fokon eljáró szervnél rendeli fő szabályként benyújtani a keresetlevelet. A generálklauzúlsra tekintettel várhatóan lesznek olyan jogviták is, amelyekhez nem kapcsolódik a hatósági eljáráshoz hasonló megelőző eljárás, így e szabályok kibővítése, átalakítása is szükségessé válhat. Erre tekintettel a közigazgatási perekben a keresetindítás pertípusonként külön kerül szabályozásra. Az aktus-felülvizsgálati típusú eljárásoknál a felperesnek a megelőző eljárást lefolytató közigazgatási szervnél kell a keresetlevelet előterjesztenie. A keresetlevél (és az ügy iratai) határidőn belüli továbbításának elmaradása esetén a bíróságnak e rosszhiszemű pervitel szankcionálására képesnek kell

lennie. Továbbra is indokolt kiegészítő lehetőségként lehetővé tenni ilyen esetekben is a keresetlevél közvetlenül bírósághoz történő benyújtását, és egységesíteni a keresetindításra nyitva álló határidőt. A normakontroll-eljárásnál – tekintettel a keresetindítási jog kiterjesztésére – megfontolandó a törvényességi felügyeleti szerv útján való felterjesztés elsődlegessé tétele. A többi pertípusban a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság hatáskörébe tartozó ügyekben a kereseti kérelmet alapvetően az illetékes bíróságnál kell előterjeszteni.

## 2.2. *A keresetlevél formájára és tartalmára vonatkozó előírások*

Annak érdekében, hogy az igen gyakran jogi képviselő nélkül eljáró természetes személyek számára ne váljon indokolatlanul terhessé a kereseti kérelem előterjesztésére vonatkozó rendelkezés, mert az a jogorvoslathoz való jog érdemi korlátjaként jelenhetne meg, vizsgálandó a keresetlevél benyújtásához kapcsolódó kedvezmények biztosításának lehetősége.

Így például felmerülhet, hogy a keresetlevelet a jogi képviselő nélkül eljáró természetes személy felperes bármely kormányablaknál (vagy esetleg járásbíróságon) akár írásban, akár szóban előterjeszthesse, amely azt továbbítja az első fokon eljáró közigazgatási szerv, illetve – aktus-felülvizsgálat körén túl – a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező közigazgatási bíróság felé.

Szintén a fegyveregyenlőség előmozdítását szolgálhatná a keresetlevél benyújtását segítő formanyomtatvány, amelynek alkalmazása nem lenne kötelező, csupán lehetőség. A formanyomtatvány célja a felperes tájékoztatása, segítése, általa kiküszöbölhető bizonyos esetekben a hiánypótlások és a visszautasítások egy része, ezáltal a perhatékonyságot szolgálná a közigazgatási perben (N. B. az alkotmányjogi panasz is előterjeszthető ilyen formában).

Döntési alternatívák:

- A) Kereset előterjesztési kedvezmény biztosítása indokolt
- B) A keresetlevél benyújtására szolgáló formanyomtatvány bevezetése a közigazgatási perben kiegészítő jelleggel indokolt.
- C) Nem indokolt egyik kedvezmény sem.

## 2.3. *Egyéb, a rendelkezési joghoz kapcsolódó kérdések*

1. A keresettől való elállás kapcsán megfontolandó egy további szabály beiktatása, mely szerint az alperes kérésére a bíróság a per előrehaladott állapotára tekintettel bizonyos esetekben dönthet úgy, hogy a pert a felperes elállása ellenére is tovább folytatja. Ez esetben a szabályozásnak ki kell térnie arra is, hogy ha a felperes a keresetétől eláll, úgy az erről szóló alperesi értesítésben a bíróságnak fel kell hívnia az alperest, hogy nyilatkozzon arról: kívánja-e a per folytatását. További megfontolást igényel, hogy egy ilyen esetben e nyilatkozat milyen kötőerővel rendelkezzen, tehát kösse a bíróságot, vagy a bíróság az ügy valamennyi körülményének figyelembevételével dönthessen a kérdésben. Ez a kérdés különös jelentőséget kap olyan esetekben, amelyekben a bíróság hivatalból bizonyítást rendelt el.

Döntési alternatívák:

- A) Felperes korlátozás nélkül elállhasson a keresetétől
- B) Amennyiben a bíróság hivatalból bizonyítást rendelt el, e végzés meghozatalát követően a keresettől való elállás esetén a bíróság dönthet úgy, hogy a pert folytatja. A költségviselési szabályok kialakítására fokozott figyelmet kell ebben az esetben fordítani.

2. A bírói gyakorlatban mára alapvetően kialakult szabály, de szükségesnek tűnik annak a közigazgatási perrendtartásban való rögzítése, hogy az igazolási kérelem objektív határidején belül benyújtott keresetlevél elkésztés miatt nem utasítható el, amennyiben a megelőző eljárásban a jogorvoslatról való kitanítás nem volt megfelelő.

### **3.) A hivatalbóliság elve**

#### *3.1. A hivatalbóliság elvének érvényesülési köre*

A hivatalbóliság elvét elsősorban a hivatalból figyelembe veendő tények, körülmények, illetve ehhez kapcsolódóan a hivatalbóli bizonyítás lehetőségének szabályozásán keresztül célszerű érvényre juttatni a továbbiakban is, tehát alapvetően a bizonyítási eljárás szabályozásának van e tekintetben jelentősége a rendelkezési elvre is tekintettel. A bizonyítási eljárás szabályozásának olyan irányba kell elmozdulnia, amely lehetővé teszi a bíróság számára azt, hogy a – semmisség és a kiskorú személy érdekeinek veszélyeztetettsége körén kívül esően is, de továbbra is szűk körben – vizsgálhassa a közigazgatási döntés jogszabályba ütközését is. Természetesen ez csak szoros korlátok között megengedhető, az alapvető garanciális jogok sérelme esetén. Fontos kiemelni, hogy ezen objektív jogon alapuló közérdekvédelem csak kiegészítő elvként érvényesülhet a közigazgatási bírósági eljárásban, melynek más jogelvek – például a fél szubjektív jogainak védelme – korlátokat állítanak. Így a hatékony és gyors jogorvoslat követelményére figyelemmel ez a jogkör tartalmi és időbeli korlátok között lenne csak gyakorolható. Csak súlyos, a közérdeket is sértő vagy veszélyeztető jogsértés, illetve garanciális szabály megsértése esetén, továbbá akkor lehet az eljárást hivatalból kiterjeszteni, ha az észlelt jogsértés elvi jelentőségű kérdést érint, vagy kihatással lehet a perben felülvizsgált vagy más közigazgatási döntés érdemére. Az időbeli korlátot a felperes által megjelölt jogszabálysértések rögzüléséhez lehetne kötni, és ahhoz képest rövid időn belül (pl. 8 nap, de max. 30 nap) kellene a hivatalbóli eljárásról szóló végzést meghozni.

#### *3.2. Az ügyész szerepe a közigazgatási perben*

Szükséges hangsúlyozni, hogy az objektív jogvédelmet a hivatalbóliság elvén kívül más jogintézmények, így például a keresetindítási jogra vonatkozó szabályok (pl. ügyészi keresetindítási jog vagy a kvázi ügyféli minőségéből [Ket. 15. § (4) és (5) bekezdés] adódó keresetindítási jog) is érvényre juttatják. Az ügyész fellépését és jelenlegi, Ütv. 26. § és 29. §-ban szabályozott jogköreit indokolt fenntartani, hiszen az elmúlt évek tapasztalata szerint a törvényesség helyreállítása iránti igényt ezekkel az eszközökkel jogszerűen, hatékonyan és az alkotmányos keretekhez igazodóan el lehet érni.

Emellett a közigazgatási perjog új struktúrájához igazodva indokolt, hogy az ügyészség ne csak a Kúria előtt tudja az objektív jogvédelem elérése és a közérdek védelmében jogi véleményét kifejteni [Ütv. 11. § (2) bekezdés j) pont], hanem mindez megvalósulhasson már területi szinten is. Az ügyész véleményező szerepe atipikus peres státusz, egyik fél oldalán sem áll, az igazságszolgáltatás közreműködőjeként feladatát kizárólag a közérdek és a törvényesség biztosítása, valamint az egységes ítélkezési gyakorlat elősegítése érdekében végzi. Ez a speciális peres jogállás Európa több országában ismert, és az Emberi Jogok Európai Bíróság által is elismeri jogintézmény.

Megfontolandó a bíróság számára ezen túl is lehetővé tenni, hogy – elsősorban társadalmi vagy gazdasági szempontból kiemelt jelentőségű kérdésekben – más szervektől, személyektől

véleményt kérhessen, ami a per eldöntése szempontjából releváns tények, körülmények tekintetében a bíróság tájékozódását segíthetné.

#### **4.) Bizonyítás a közigazgatási perben**

A közigazgatási perben a bizonyítási eljárás alapvető problematikája abban ragadható meg, hogy nem a bíróság állapítja meg a tényállást az előtte folyó perben, hiszen a pert megelőzte valamely közigazgatási szerv eljárása, amelynek során a közigazgatási szerv a tényállást megállapította, vagy meg kellett volna állapítania. A bíróság feladata a bizonyítás terén tehát elsődlegesen a már megállapított tényállás kontrollja – ha az vitatott a perben – a tekintetben, hogy a tényállás megállapítása során a vonatkozó eljárási szabályokat a közigazgatási szerv megtartotta-e, a tényállást teljeskörűen feltárta-e továbbá, hogy az ügyfél gyakorolhatta-e az eljárási jogait a tényállás megállapítással összefüggésben.

##### *4.1. Szükséges módosítások*

Ennek megfelelően a bizonyítási eljárás részletes szabályainak kidolgozása során két irányban kell elmozdulni a jelenlegi rendszertől:

- a) Egyfelől – szűk körben – bővíteni szükséges a bíróság mozgásterét a hivatalbóli bizonyítás elrendelése tekintetében. A bizonyítás terjedelme kapcsán az kimondható, hogy a bíróságnak nem feladata közigazgatási perben nagy terjedelmű bizonyítás lefolytatása, hiszen az a közigazgatási szerv elsődleges feladata, mégis számos esetben merül fel annak szükségessége, hogy ha a bíróság azt szükségesnek tartja (pergazdaságossági, hatékonysági szempontok figyelembe vételével) legyen módja a bizonyítás vagy kiegészítő bizonyítás hivatalbóli elrendelésére, a hatóság megismételt eljárása keretében lefolytatandó megismételt bizonyítás helyett. E rendelkezés szükségszerű korlátja az, ha a tényállás, vagy annak meghatározó eleme a lefolytatott bizonyítás eredményeképpen alapjaiban megváltozik. Az ilyen módon megváltozott tényállás – tekintettel a hatalmi ágak megosztásának elvére és a közigazgatási hatáskör elvonás tilalmára – minden esetben maga után kell, hogy vonja a közigazgatási döntés hatályon kívül helyezését és a közigazgatási szerv megismételt eljárásra kötelezését abban az esetben is, ha egyébként a bíróság az adott ügyben megváltoztatási jogkört gyakorolhatna.

A hivatalbóliság elvéhez kapcsolódó igen hangsúlyos, döntést igénylő kérdés, hogy a bírót kösse-e „súlyosítási tilalom” a keresetet előterjesztő fél tekintetében. A hivatalbóli eljárás szabályainak kidolgozásakor ügyelni kell a feleket megillető eljárási jogosultságok megfelelő biztosítására (nyilatkozattétel, észrevételezés, bizonyítási indítvány, stb.).

- b) Másfelől szűkíteni kell a bizonyítás lehetőségét a bíróság előtt a felek számára, annak érdekében, hogy egyértelművé váljon az, hogy a tényállás megállapításának elsődleges helye a közigazgatási szerv pert megelőző eljárása. Ott kell a feleknek mindent megtenniük annak érdekében, hogy a tényállás kellően tisztázott legyen, és megalapozott döntés születhessen, ez a felek felelősségi körébe tartozik, hiszen nem engedhető meg az, hogy a közigazgatási per a bizonyítási eljárás indokolatlan elhúzódásával parttalan jogvita színterévé váljon. Ezt a célt szolgálná például annak rögzítése, hogy a feleknek a bizonyítás indítványozására, vagy a bizonyítékok előterjesztésére a per tárgyalására szól idézés kézhezvételétől számítottan meghatározott időn belül vagy legkésőbb az első tárgyaláson áll módjukban. Ez összhangban állna a jóhiszemű pervitel és a rendeltetésszerű joggyakorlás elvével is,

amely elvek így érvényesülnének a pert megelőző közigazgatási eljárásban is. Szintén szabályozni szükséges a fenti határidő kapcsán az elkésztett benyújtott bizonyítékok értékelésének lehetséges feltételeit, elsősorban azt, hogy a késelem kimenthető-e és ha igen akkor milyen feltételekkel (ide tartozóan például a vétlenség igazolásának kérdését, és azt, hogy a bizonyítékok valóban relevánsak-e).

#### 4.2. *Az anyagi pervezetés*

A hivatalbóliság elvének szükségszerűen részét képezi a bírói kitanítási kötelezettségének kérdése is. A gyakorlat szerint a közigazgatási perben a bíróság köteles a jogvita eldöntése érdekében a bizonyításra szoruló tényekről, a bizonyítási teherről, illetve a bizonyítás sikertelenségének következményeiről a feleket tájékoztatni. Ezt a kötelezettséget a közigazgatási perben eljáró bíróságnak – ha hivatalból indult közigazgatási eljárás képezi a per tárgyát – a jogi képviselővel eljáró alperes felé is teljesítenie kell. Ennek megfelelően az közigazgatási per új szabályai között szükséges az anyagi pervezetést elősegítő olyan rendelkezés, amely kimondja a közigazgatási bíróság – jelenleginél szélesebb körű – tájékoztatási kötelezettségét.

Szintén az anyagi pervezetés körébe tartozóan a hiánypótlás szabályai között szabályozható az, hogy bíróság – ha a beérkezett kereseti kérelem, ellenkérelem és egyéb periratok alapján azt szükségesnek látja – a hiánypótlás keretén belül felhívhatja a peres felek figyelmét a tényállás tisztázását elősegítő bizonyítékok, és bizonyítási indítványok előterjeszhetőségének lehetőségére, elősegítve ily módon a sikeres bizonyítást és a per érdemi lezárását.

E szabályok bevezetésével a közigazgatási per akár egy tárgyaláson is érdemben befejeződhet.

Ezen túl, az anyagi pervezetés elősegítése érdekében, a polgári perrendtartás koncepciójában megfogalmazottakkal összhangban megfontolható – a hivatalbóliságot mintegy kiváltó jelleggel – azt lehetővé tenni, hogy a bíróság szükség esetén előkészítő ülést tarthasson, ahol – természetesen a pártatlanság szem előtt tartása mellett – a felek részvételével lehetőség nyílna a kereset tartalmának tisztázására, a per tárgyának pontos meghatározására, a perkoncentrációt megvalósítandó a célravezető eljárási cselekmények körének előzetes meghatározására. Természetesen ez az első tárgyaláson is megvalósítható. Mindkét esetben lehetőség nyílhatna ekkor arra is, hogy a bíróság megkísérelje a peren kívüli megoldást (hivatalbóli döntés-felülvizsgálatok, hatósági szerződés kötése, stb.), vagy a per egyezséggel történő befejezését előmozdítani.

Kiemelendő, hogy a hivatalbóli bizonyítás megfelelő gyakorlatával ezen belül is a bíróság kitanítási kötelezettségének valós tartalommal való megtöltésével e korlátozás nem jelent jogelvonást a peres felek számára, hiszen minden segítséget megkapnak a hatékony pervitelhez. A felek jogérvényesítését segíti elő továbbá a keresetlevél formanyomtatványának előzőekben kifejtett bevezetése is.

#### 4.3. *A bizonyítási teher átfordulása*

A fegyveregyenlőséget szolgálja a bizonyítási teher átfordulása is. Szükséges e szabály gyakorlati érvényesülésének beható vizsgálata a tekintetben, hogy szükség van-e korrekciójára. A hatályos rendelkezések szerint az alperes közigazgatási szerv kötelezettsége lesz a határozat alapjául szolgáló tényállás valóságának bizonyítása, ha hivatalból indult az alap eljárás, vagy a közigazgatási szerv a tényállás megállapítási kötelezettségét elmulasztotta, és ha a fél ezt vitatja. Indokolt lenne azonban a bizonyítási teher megfordulását

a jelenleginél rugalmasabban szabályozni, annak érdekében, hogy a tisztázatlan tényállás bizonyításának a terhe valóban azt a felet sújtsa, aki ténylegesen felelős annak tisztázatlanságáért. Ennek érdekében vizsgálendő, hogy szükséges-e a jelenleginél részletesebb szabályozás arra vonatkozóan, hogy mi alapozza meg a bizonyítási teher megfordulását, mire szükséges hivatkozni a tényállás-megállapítási kötelezettség megsértése esetén a felperesnek, annak érdekében, hogy a bizonyítási terhet áthárítsa az alperesre, és milyen jellegű bizonyítékokkal kell azt alátámasztania.

#### 4.4. *A megelőző eljárásban kirendelt szakértő és véleménye*

A közigazgatási bizonyítási eljárás speciális és visszatérő kérdése a közigazgatási szerv eljárásában szereplő szakértők meghallgatása a közigazgatási perben. Számos esetben felesleges költséget és a perek elhúzódását eredményezi az a helyzet, amikor a hatóság/szakhatóság által elfogadott szakmai véleménye, vagy a közigazgatási eljárás során kirendelt szakértő véleménye felülvizsgálata szükséges, azonban a bíróság az eljárás hatóságok szakértelemmel rendelkező tagját vagy a közigazgatási eljárásban kirendelt szakértőt a perben kizárólag tanúként hallgathatja meg. Mivel a tanú csak tényekre hallgatható ki szakkérdésre vonatkozóan nem, így az esetlegesen eltérő szakmai álláspontok tárgyaláson, meghallgatás útján való ütköztetésével az ellentmondásokat feloldani nem lehet, arra kizárólag az újabb szakértő kirendelése nyújthat megoldást a perben. E probléma feloldására megoldást nyújthat a polgári peres eljárásból (Pp. 183/A. §) ismert, a perben felmerülő szakkérdésben a megelőző nemperes eljárásban eljáró szakértő – azonos szakkérdésben adott – szakvéleményére vonatkozó szabályozási modell. E modell megfelelő alkalmazásával a közigazgatási szerv eljárásában eljáró szakértő által adott szakvélemény ugyanolyan bizonyítási eszköznek minősülhetne, mintha a szakvéleményt a perben kirendelt szakértő terjesztette volna elő, az ilyen szakértőt a bíróság megidézheti, meghallgatására a szakértő meghallgatására vonatkozó szabályok az irányadóak.

## X. A bíróság döntési jogköre

A közigazgatás felülvizsgált cselekményei határozzák meg azokat a szempontokat, melyekhez igazodva a bíróság döntési jogkörét célszerű kialakítani.

### 1.) Aktusfelülvizsgálat

#### 1.1. *A megváltoztatási jogkör elsődlegessége*

A hatályon kívül helyezés, mint a hatalmi ágak megosztásának rendszeréből általánosan fakadó bírósági döntési lehetőség mellett – éppen az időszerűség és a költségkímélés kívánalmái miatt – a megváltoztatási jogkör egyre hangsúlyosabban jelenik meg. A magyar tételes jogban a megváltoztatási jogkör ma már – bár a Pp. 339. § (2) bekezdése így rendelkezik – nem tekinthető kivételesnek, hiszen a bíróságnak számos (és ezek között igen jelentős) ügyfajta esetében módjában áll a közigazgatási határozatot megváltoztatni. Az e körbe tartozó hatósági ügyeket részben a Pp., részben az egyes ágazati törvények sorolják fel. Az utóbbiak révén azonban a szabályrendszer folyamatosan – olykor elvtelenül – bővült. A szabályozás előkészítése során élesen merül fel az a kérdés, hogy hol húzódik a hatályon kívül helyezés és a megváltoztatás közötti elvi választóvonal. A megváltoztatási jogkör használata jelentős gyorsítási potenciált jelent, és sok esetben jobban képes a közigazgatási jogalkalmazást is orientálni, mint a pusztán hatályon kívül helyezés. Éppen ezért vizsgálendő,

hogyan alakítható ki olyan szabályozás, amely a hatalmi ágak megosztásának az elvével is összhangban áll, nem engedi meg a bíróságnak, hogy a közigazgatás döntési jogköreit elvonja, ugyanakkor az ügy érdemi befejezése érdekében – a jelenlegi helyzetből kiindulva – a megváltoztatási jogkör jelentőségét az általános perjogi szabályok szintjén elismeri.

Az időszzerű ítélezés egyik fontos sarokpontja az ügy érdemi befejezése érdekében gyakorolható megváltoztatási jogkör. A Pp. 339. § alapján jelenleg a bíróság a jogszabálysértő közigazgatási határozatot hatályon kívül helyezi, és szükség esetén a közigazgatási határozatot hozó szervet új eljárásra kötelezi, a határozatot a bíróság csak kivételesen változtathatja meg.

A nem mérlegelési jogkörben meghozott egyedi döntések esetén – teljes egészében feltárt, tisztázott közigazgatási tényállás mellett és alapján – a bíró számára indokolt lehetőséget adni arra, hogy meghozhassa az alapul szolgáló jogi normából fakadó döntést a jogszabálysértő közigazgatási döntés helyett, annak részleges vagy teljes megváltoztatásával, hogy ezzel a jogvita érdemben lezárulhasson.

### *1.2. A hatályon kívül helyezés és annak korlátozása egyes hibák következmény nélküliségének kimondása révén*

A hatályos a Pp. 339. § (1) bekezdése alapján a döntés kizárólag az ügy érdemére is kiható eljárási szabály megsértése esetén helyezhető hatályon kívül, a bíró egyéb szabályszegésekhez nem fűzheti a kasszáció jogkövetkezményét. A bírói döntési szabadság ilyen irányú korlátozása a bírói gyakorlatban kialakult – más jogrendszerekben is hasonlóan jelen lévő – szabálynak a Pp.-be építésével alakult ki. Ugyanakkor az Európai Unió Bíróságának legújabb joggyakorlata (pl. Gemeinde Altrip ügy) tükrében aggályosnak tekinthető. Figyelembe kell venni továbbá, hogy hatósági eljárási jog újrakodifikálása az eljárási szabályok jelentőségének felértékelését tűzte ki céljául. Az időszzerű ítélezés gyakorlata, a perek érdemben való befejezhetősége kétségkívül indokolja, hogy ne vezessen bármely jogszabálysértés szükségszerűen kasszációhoz. A megismételt eljárások lefolytatása ugyanis jelentősen meghosszabbítja a közigazgatási eljárások hosszát és nem minden esetben hozza meg a kívánt eredményt – a jogvita érdemi lezárását – ami hátrányosan érinti az ügyben érdekelt feleket. Vizsgálandó, hogy az eljárási szabályok jelentősége és a közigazgatás cselekvőképességének a megőrzése hogyan hozható rugalmasabban összhangba. Az ügy érdemére kiható szabálysértés mellett például a francia gyakorlat a legfőbb garanciális szabályok megszegését azok eredményétől függetlenül mindig lényegesnek tekinti. Az Európai Bíróság újabb gyakorlata is azt mutatja, hogy nem lehet pusztán a kauzalitásra alapozottan az ügy érdeme felől vizsgálni az eljárási szabályszegéseket. Olyan jogsérelem is lehet jelentős – tehát megalapozhatja a hatályon kívül helyezést – amely az ügy érdemére ugyan nem hatott ki, mégis súlyos jogsérelemet jelentett a felperes számára.

Az eljárási szabályok megsértésének következmények nélkül maradása körében külön szabályozási kérdésként jelenik meg az előbb tárgyalt eset inverze, amikor a közigazgatási döntés hatályon kívül helyezése a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok aránytalan sérelmével járna. Ekkor célszerű lehet olyan bírói döntés meghozatala, amely a keresetet a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelmének biztosítása érdekében utasítja el. Itt hasonlóan valós mérlegelési helyzet áll elő a bíróság számára annak eldöntésére, hogy melyik védendő érdek helyezi előtérbe: a jogsérelem szenvedett fél megalapozott jogorvoslási igényének tesz eleget, vagy a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelmét biztosítja. Vizsgálandó, hogy ez a kivételes eset a rendelkezési joggal alkotmányosan összhangba hozható-e.

Ugyancsak vizsgálandó azon eset ebben a körben való kezelhetősége, amikor a közigazgatás anyagi jogilag helyes döntést hozott, ám döntése egyetlen hibájaként indokolásában nem



megfelelően jelölte meg annak indokait. Jelenleg a bíróság hatályon kívül helyezi a döntést, ha más jogalapon álló döntés meghozatalát tartja szükségesnek, ám vizsgálendő, hogy alkivételként lehetséges-e ebben az esetben a kereset elutasítása és ennek a hibának az indokolás megváltoztatásával történő orvoslása, ha másféle jogszerű döntés a megismételt eljárásban sem lenne hozható.

### *1.3. A mérlegelési jogkörben hozott döntések felülvizsgálata*

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: így a vizsgált közigazgatási cselekvés jellegétől, a cselekvésre vonatkozó anyagi jogtól, illetve az uniós jogi érintettségtől is. A francia közigazgatási bíráskodásban például négy különböző felülvizsgálati mérce szerint ítélik meg a törvényességet, a német dogmatikában a mérlegelési mozgástér igen árnyalt megközelítésével szintén differenciált mérce szerint kerülnek a közigazgatási ügyek megítélésre. Bizonyos esetekben – elsősorban a büntetőjogi 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 ebben az esetben is az vizsgálendő, hogy szükséges-e ezen elméleti tétel jogszabályban való rögzítése. Célszerűbbnek látszik annak kimondása, hogy a bíróság a mérlegelési jogkörben hozott döntések vizsgálata során azt is vizsgálja, hogy rendeltetésének, céljának megfelelően élt a közigazgatás mérlegelési jogkörével, egyáltalán élt-e vele, illetve annak kereteit nem lépte-e át.

## **2.) Marasztalási tartalmú döntések**

A hatékony jogvédelem elvének érvényesülése és a generálklauzula alkalmazása egyaránt szükségessé teszi azt, hogy a bíróságnak legyen jogköre arra, hogy a közigazgatásra nézve kötelezettségeket állapítson meg. Itt szükségképpen csak egy keretrendelkezés megalkotására van lehetőség, hiszen az, hogy milyen jellegű kötelezésnek van helye egy adott ügyben, elsősorban az anyagi jogi szabályokból következik, a bíróság döntési jogköre itt részletesebben csak egyes részterületeken állapítható meg.

A hatályos jogban viszonylag sok olyan szabály van, amely a bíróság számára arra biztosít lehetőséget, hogy kötelezze a közigazgatási szervet valamire. Az erre való lehetőséget ezért célszerű általános jelleggel biztosítani a bíróság számára

Például a Möt.v.-ben az önkormányzat vagyonának és területének megosztása új község létrejötté nyomán vagy a közös hivatal fenntartásával kapcsolatban kialakult jogvitában ilyen jellegű döntésekre is sor kerülhet. A bíróság döntési jogkörével kapcsolatban biztos pont, hogy a hatalommegosztás alkotmányos elvére tekintettel általában nincs lehetőség arra, hogy a bíróság a közigazgatási szerv helyett e cselekményt pótolja.

A hatósági döntés meghozatalának elmulasztása tekinthető ma a leginkább szabályozott területnek, a szabályok részben a Ket.-ben, részben a Knp.-ben találhatók. A bíróság érdemi döntése – a kérelem elutasításán túl – a kötelezettség elmulasztásának megállapítása és az

eljárás lefolytatására kötelezés. Ennek mintájára kerültek a Pp. 341/A. §-ba az önkormányzat feladatellátásának elmulasztásával kapcsolatos szabályok beiktatásra, itt határozat meghozatalára vagy feladat elvégzésére kötelez a bíróság. Hasonló előbbiekhez a minősített adatok védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény (Mavtv.) 11. § (3) bekezdése alapján indított per, amelynek eredményeként a bíróság a minősítőt a megismerési engedély kiadására kötelezi a Mavtv. alapján, illetve a tisztességtelen piaci magatartás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (Tpvt.) 43/H. § (11) bekezdése alapján indítható per, amelyben a bíróság a vizsgálatot a vizsgálat harminc napon belül történő elrendelésére kötelezheti.

A törvényességi felügyeleti szervek kérelme, keresete szintén gyakorta marasztalásra irányul. Számos köztisztviselési törvény rendelkezik úgy, hogy a bíró – többek között - elrendelheti a kamarai szerv összehívását; felfüggesztheti a kamarai szerv (tisztviselési) tevékenységét, vagy akár felügyelő-biztost is kirendelhet.

Természetesen egyéb cselekvésekre, és tartózkodásra kötelezés is elképzelhető. Ilyen tág megfogalmazás mellett jelenleg polgári bírósági hatáskörbe sorolt, de inkább közigazgatási jellegű jogviták alapján hozott kötelezések (pl. közérdekű adat kiadása) is a közigazgatási bíróság által kimondhatóak lesznek.

### **3.) Megállapítási döntések**

A megállapítási kereset valójában valamennyi keresetfajta eredője, a bíróság minden kereseti kérelem elbírálása esetén állást foglal jogviszonyok fennállásáról. Másodlagos, kiegészítő jelleggel, kellő jogvédelmi igény igazolása esetén, amennyiben nincs vagy nem volt helye marasztalási vagy aktus-felülvizsgálat iránti kereset benyújtásának, indokolt megteremteni a megállapítási kereset benyújtásának lehetőségét. Természetesen a megállapítási kereset semmiképpen nem szolgálhat az egyéb keresetek benyújtására nyitva álló határidő elmulasztásának orvoslására.

A tényleges cselekmények (reálcselekmények, ellenőrzési cselekmények) és a hatósági intézkedések a fő terület, ahol erre szükség lehet: itt a közigazgatási szervek közegeinek tényleges – a közrend védelme érdekében való –, már teljességbe ment cselekvése jogellenességének a megállapításához fűződhet igény. Példa ezekre az esetekre a felosztatás és a rendőri intézkedés. A felosztatás maga tényleges cselekmény, amelyet a közrend veszélybe kerülése miatt a rendőri szerv közegei alkalmaznak haladéktalanul, formális határozathozatal nélkül. A felosztatás jogellenességének megállapítására különleges jogorvoslatnak van helye, az Áe.-n alapuló bírói jogértelmezés a gyülekezési jogról szóló törvény (Gytv.) 14. §-a szerinti pert közigazgatási megállapítási perként értelmezte. A rendőri intézkedésekkel szemben a rendőrségről szóló törvény IX. fejezete szerinti panasz eljárás, és az annak nyomán születő Ket. hatálya alá tartozó hatósági határozathozatal helyett a Gytv. a közvetlen közigazgatási bírósághoz fordulás lehetőségét biztosítja. A joggyakorlat azzal hidalta át azt a problémát, hogy a Pp. 324. §-a szerint a közigazgatási pernek mindig szükségesszerű tárgya egy közigazgatási határozat, hogy a hatósági intézkedést szóbeli határozatnak minősítette.

Ugyancsak szükséges lehet a megállapítási kereset olyan esetekben, ahol egy múltbeli, már nem létező közigazgatási aktus jogszerűségének a kérdését kell tisztázni. Jelenleg ez az igény például előállhat abban az esetben, amikor a közigazgatási per folyamán, az érdemi perbeocsátkozás után – a Ket. jelenlegi szabályaival ellentétesen – a felügyeleti szerv úgy módosítja korábbi, az elsőfokú döntést helybenhagyó határozatát, hogy megsemmisíti az elsőfokú szerv határozatát és új eljárásra utasítja. Ez azt eredményezi, hogy nincs már bíróság

által felülvizsgálható határozat, de a megismételt eljárásra nézve az ügyfél rendelkezhet olyan jogvédelmi igénnyel, amely indokolhatja, hogy a bíróság a felülvizsgálni kért döntés jogszerűségéről – a megismételt eljárást orientálандó – állást foglaljon. Hasonló helyzetek a vonatkozó szabályozás időközbeni változásai miatt is előfordulhatnak.

#### **4.) A normakontroll-eljárás**

A normakontroll-eljárásban tulajdonképpen mind a három döntési jogkör megjelenhet. A határozat lehet aktus-felülvizsgálati jellegű (csak megsemmisítés), pusztán törvénysértést megállapító (törvénysértés megállapítása megsemmisítés nélkül), kötelezés tartalmú (mulasztás megállapítása mellett felhívás a jogalkotási kötelezettség pótlására), illetve egyéb jogalakító tartalmú (felhatalmazás rendelet pótlására). A normakontroll-eljárás speciális jellege, illetve a könnyebb kezelhetőség miatt célszerű külön szabályozni a döntési jogkört a Bszi. jelenlegi szabályainak átvételével.

#### **5.) Keresethalmazat**

Természetesen arra is lehetőség van, hogy egy perben a bíró többféle döntési jogkörével is éljen egyszerre. Példája ennek a hatályos jogban a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény a Közbeszerzési Döntőbizottság (KDB) eljárásához kapcsolódóan a Közbeszerzési Döntőbizottság döntésének felülvizsgálatára irányuló klasszikus közigazgatási per, az érvénytelenségi per és az egyéb polgári perek mellett rendelkezik az ún. egységes perről. A KDB határozatának megtámadása mellett az ügyfél a szerződés érvénytelenségének megállapítását is kérheti ugyanabban a keresetlevélben, sőt a Kbt. 161. § (1) bekezdése értelmében csak abban kérheti.

Mivel a bírósági eljárások koncentrációja a közigazgatással szemben álló fél számára egyértelműen előnyös, ezért a kártérítési perek polgári bírósági hatáskörben maradása esetén is vizsgálандó, hogy a büntetőeljárásban ismert adhéziós eljáráshoz hasonló módon lehetőséget lehet-e biztosítani a kártérítési igény közigazgatási bíróság előtti érvényesítésére. A francia gyakorlatból eredeztethető, Európában egyre több helyen meghonosodó gyakorlat szerint a bíróság a közigazgatási aktus felülvizsgálatán és hatályon kívül helyezésén, vagy megváltoztatásán túl, az eljárás keretében döntést hozhat a közigazgatás jogellenes működéséből származó kárral kapcsolatos igényről és az ügyfelet így esetlegesen megillető kártérítésről is.

## **XI. Perorvoslat a közigazgatási perrendtartásban**

### **1.) A perorvoslati rendszerrel szembeni elvárások, várható változások**

A perorvoslati rendszer vizsgálata nem szakítható el a közigazgatási bírósághoz szervezeti kereteinek, valamint a hatásköri és illetékességi szabályoknak a vizsgálatától. Az új szabályozás célja olyan perorvoslati lehetőség megteremtése, amely:

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

Jelenleg a közigazgatási ügyekben a közigazgatási bírósági eljárást követően alapvetően nincs lehetőség fellebbezésre. 1997-ben, e rendszer bevezetésének célja a közigazgatási ügyek lebonyolításának gyorsítása volt, azáltal, hogy a közigazgatási rendszeren belüli jogorvoslati lehetőséget követően, az ügyek lezárulhassanak az I. fokú bíróság előtt. A gyakorlati tapasztalatok alapján a közigazgatási ügyek minél több fokon történő elbírálása lényegesen meghosszabbítja a végleges elbírálást, ami szemben áll a jogkereső állampolgárok érdekével, de a közigazgatás működőképességének hatékony biztosításával is.

Ugyanakkor az, hogy a hatályos perjogi szabályok szerint – bizonyos kivételektől eltekintve – szinte minden közigazgatási perben hozott jogerős ítélet ellen felülvizsgálati kérelemmel lehet fordulni a Kúriához, a fellebbezés folyamatos korlátozása mellett, a rendkívüli perorvoslati kérelmek elszaporodásához vezetett. Évente több száz egyszerű jogi megítélésű, illetve nem jogi, hanem tényállásbeli vita eldöntését igénylő kérdésben hoz döntést a Kúria. Ez azt mutatja, hogy a felek közigazgatási pert követően a másodfokú eljárás helyettesítésére használják fel a Kúria eljárását. Ez egyfelől szemben áll a Kúria bírósági szervezetrendszeren belül kijelölt céljával, másrészt problematikus amiatt is, hogy a felülvizsgálat – a teljes körű perorvoslatot korlátozó eljárási szabályok miatt – nem alkalmas a másodfokú eljárás helyettesítésére.

Az általános közigazgatási rendtartás (Ákr.) jogorvoslati szabályozási modellje a jelenlegi főszabályt (fellebbezés lehetősége) teszi kivétellé, és a kivételt (fellebbezés lehetőségének hiányában az elsőfokú döntéssel szemben bírósági felülvizsgálat) teszi főszabállyá. Kivételes jelleggel, egyes ügycsoportokban vagy speciális jellemzők alapján (pl. automatizált döntéshozatal), illetve egyébként opcionális jelleggel biztosítana lehetőséget a közigazgatás szervezetrendszeren belüli jogorvoslatra, így a fellebbezés kimerítése az esetek többségében az új rendszerben nem lesz perelőfeltétel, s a közigazgatási bírósági eljárás jelenti majd hatósági ügyekben az első igénybe vehető jogorvoslatot, tehát a jogorvoslathoz való alapjog megvalósítását is.

### **2.) Alkotmányjogi szempontok**

Az alkotmányjogi szempontok között tekintettel kell lenni a hatalommegosztás elvére, a bíróságok Alaptörvényben rögzített hatáskörére és jogorvoslathoz való jogra. Az Alaptörvény rendelkezéseiből az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján az alábbi megállapítások szűrhetőek le a közigazgatási perrendtartás jogorvoslati rendszerével kapcsolatosan:

- Az Alkotmánybíróság a közigazgatási eljárás jogorvoslati rendszerének alkotmányossági vizsgálata során rámutatott arra, hogy a jogorvoslathoz való jog mint alkotmányos alapjog immanens tartalma tehát az érdemi határozat tekintetében más szervhez vagy a magasabb fórumhoz fordulás lehetősége [2/2013. (I. 23.) AB határozat, Indokolás 35-37.].
- Az Alaptörvény nem állapít meg részletes szabályokat a jogorvoslat rendszerére. Nem határozza meg annak részletes fórumrendszerét és nem írja elő azt sem, hogy mind az első, mind a másodfokon eljáró fórum bíróság legyen. A különböző eljárásokra vonatkozó törvényi szabályozásra bízta a jogorvoslati formák megjelölését, a jogorvoslatot elbíráló fórumok megállapítását, valamint annak meghatározását, hogy hány fokú jogorvoslati rendszer érvényesüljön a különböző eljárásokban [1437/B/1990. AB határozat, ABH 1992, 453, 454.]. Az Alkotmánybíróság ehhez kapcsolódóan azt is kimondta, hogy alkotmányossági szempontból elegendő az egyfokú jogorvoslat.
- A közigazgatási bíráskodás alaptörvényi alapját a hatalommegosztás elvének érvényesülését kimondó C) cikk (1) bekezdés mellett a bíróságok hatáskörére vonatkozó rendelkezés jelenti [953/B/1993. AB határozat, ABH 1996, 432, 434.], tehát elsősorban nem a jogorvoslathoz való jog határozza meg azt. Ugyanakkor – különösen a közigazgatási jogorvoslati szintek szűkülése esetén – a perorvoslati rendszer kialakításánál a jogorvoslathoz való jog is egyre növekvő szerepet tölt be.

A fentiek alapján megállapítható, hogy a közigazgatási fórumrendszerrel szemben az Alaptörvény által elvárt követelmény a közigazgatási határozatok törvényességéről való bírósági döntések meghozatalának és a jogorvoslat megfelelő biztosításának lehetővé tétele. E jogorvoslatot a jogalkotó szabadon alakíthatja ki, akár részben a közigazgatási szervezetrendszeren belüli jogorvoslat révén, vagy egyfokú közigazgatási eljárást követően úgy, hogy a bíróság előtti eljárásban biztosít jogorvoslatot a közigazgatási szerv döntésével szemben.

### **3.) Nemzetközi tapasztalatok**

Európában igen elterjedt a háromfokozatú rendszer (azaz első fok, fellebbezés és felülvizsgálat – történetileg először Németország vezette be, mára ezt alkalmazza például Franciaország, Spanyolország, Portugália, Görögország, Németország, Svédország is). A német modellhez való közeledésként értelmezhető például Franciaországban a közigazgatási fellebbezési bíróságok felállítása, vagy az angol rendszer legutóbbi módosításai. Sok esetben, így például Ausztriában, Lengyelországban, Csehországban és Bulgáriában, ill. Hollandiában és Finnországban azonban kétfokú bírósági rendszert találunk, ahol az elsőfokú, regionális vagy tartományi közigazgatási bíróságok döntéseivel szemben rendkívüli perorvoslattal lehet csak élni. A kétfokúság irányába mutat az a tendencia is, hogy egyre több országban, így például Görögországban és Spanyolországban vannak jelentős – és egyre szaporodó számú – kivételek (fellebbezés kizárása), illetve az elsőfokú hatáskörök egyre többször kerülnek a magasabb bírói fórumokhoz, ennek következményeként pedig bizonyos esetekben csak kétfokú vagy akár csupán egyfokú a bírósági felülvizsgálat. Más esetekben, ha nem is zárják ki, de jelentősen korlátozzák a fellebbezést (pl. Németország).

#### **a) A perorvoslat igénybevételének feltételei**

A felülvizsgálati szakba beengedhető ügyek gyakran jelentősen elhúzódnak, az ésszerű időn belüli elbírálás, és a pergazdaságosság szempontjai nem tudnak töretlenül érvényesülni. Éppen ezért az európai legfelső bíróságok esetében elterjedt megoldás az előszűrő rendszerek

alkalmazása, amely szűkíti a felsőbb bírói fórumhoz fordulás jogát. A harmadik szintű, rendkívüli perorvoslathoz gyakran kapcsolódik ilyen feltételrendszer, a második fokhoz pedig kivételesen. A külföldi példák két nagyobb csoportba sorolhatóak:

- formai követelmények vizsgálata (Franciaország, Lengyelország, Spanyolország)
- tartalmi feltételek (Németország, Ausztria, Finnország stb.) alkalmazása. Ezen országokban nem tekintik alanyi jognak a legfelső bírósághoz fordulás jogát, a feltételek alkalmazása, általában az alábbiak vizsgálatát jelenti:
  - az ügy különleges jelentőséggel rendelkezik-e;
  - a hozott döntés eltér-e a korábbi joggyakorlattól;
  - történt-e olyan eljárási hiba, amely az ügy érdemi eldöntésére kihatott;
  - elér-e meghatározott összeghatárt a pertárgy értéke.

A beadványok szűrését végezheti maga az eljáró bíróság (ilyenkor határozata ellen jogorvoslat lehetséges), vagy a megkeresett legfelső bíróság, többnyire három tagból álló tanácsa.

#### **4.) A tervezett perorvoslati rendszer fő jellemzői**

A nemzetközi és alkotmányjogi kívánalmaknak eleget tesz a fentiek alapján egy olyan jogorvoslati rendszer, amelyben a közigazgatási jogvitát egyfokú bírósági eljárásban bírálják el és emellett indokolt esetekben sor kerülhet rendkívüli perorvoslatra. A legújabb nemzetközi tendenciák a kevesebb fórum és ezzel párhuzamosan az ítélkezés időszerevése mellett foglalnak állást (pl. Görögország). Ennek egyik oka, hogy a minőség a fokok számának növelésével nem feltétlenül javul, az ítélkezés minőségét ugyanis az általános vélekedéssel szemben nem a perorvoslati lehetőségek száma, tág köre, hanem döntően az eljáró bíró(k) szakértelme befolyásolja. Ez nem érinti természetesen azt a kérdést, hogy bizonyos eljárási végzésekkel (visszautasítás, felfüggesztés, stb.) kapcsolatban mindenképpen biztosítandó a jogorvoslat lehetősége.

A fenti tendenciákat ismerve abban a kérdésben kell döntést hozni, hogy kétfokú, vagy háromfokú bírósági jogorvoslati rendszer kialakítása tűnik célszerűnek, illetve, ezzel összefüggésben, hogy milyen jogorvoslati eszközöket biztosítson a perrendtartás.

A kétfokú rendszerben az elsőfokú bíróság ítéletével szemben általában, az időszerevé ítélezés biztosítása érdekében csak rendkívüli perorvoslat kezdeményezhető a Kúria előtt; a háromfokú rendszerben a Kúria előtti rendkívüli perorvoslat előtt beiktatásra kerül a rendes perorvoslat lehetősége azokban az ügyekben, amelyek az elsőfokú bíróság előtt indulnak. Utóbbi veszélye, hogy a közigazgatási pert követő rendes és rendkívüli perorvoslati lehetőség biztosítása az eljárások elhúzódásával járhat, az előbbie, hogy a rendszer nem biztosít kellő szintű jogorvoslatot és jogvédelmet.

A Bizottság véleménye szerint a jogorvoslathoz való jog és az ésszerű határidőn belüli döntés iránti kívánalmak között e két megoldás ötvözése teremt megfelelő egyensúlyi helyzetet. Eszerint alapvetően csak rendkívüli perorvoslatra lenne lehetőség, amelynek keretében a már jogerős határozatok támadhatóak. A legfelsőbb szintű bíróság (Kúria) csak jogkérdéseket vizsgálhatna és csak kasszációs jogkörrel rendelkezne.

Ugyanakkor bizonyos esetekben szükségesnek mutatkozik a rendes perorvoslat biztosítása is. Így a jövőben az elsőfokú közigazgatási bíróságoktól a táblaszintű bírósághoz lehetne fordulni rendes perorvoslat iránt, meghatározott keretek között. A rendes perorvoslat alapján a még jogerőre nem emelkedett bírósági határozatok megtámadása folytán jog- és ténykérdéseket is vizsgálhatna a bíróság. A döntés ellen főszabály szerint lehetőség lenne a Kúria előtt rendkívüli perorvoslatra is.

A táblaszintű bíróság első fokon hozott döntésével szemben csak rendkívüli perorvoslatra lenne lehetőség a Kúria előtt. Ezekben az esetekben, ahol a gyorsaság különösen kiemelt szempont, és ez az alkotmányossági kritériumoknak eleget tesz, elegendő az első fokon jogerőssé vált döntéssel szemben a rendkívüli perorvoslat biztosítása. A hasonló jellegű ügyekkel kapcsolatos jogvitákat számos országban szintén magasabb bírói fórum hatáskörébe utalják, sőt, több országban azokat első és utolsó fokon a legfőbb szintű közigazgatási bíróság bírálja el.

#### 4.1. *A perorvoslati eszközök igénybevételének feltételrendszere*

##### a) *A rendes perorvoslat esetén*

A rendes perorvoslat igénybevétele feltételeiként a nemzetközi példákhoz képest kiemelt jelentőségű a kiindulópontot, továbbá figyelemmel kell lenni az EJEB közelmúltban, a *Hansen v Norway* ügyben tett megállapításaira is. A feltételek kialakítása szintén elképzelhető több szempont mentén is, akár pozitív feltételek, akár kizáró okok megfogalmazásán keresztül. Ezen, hangsúlyozottan nem ügycsoportok szerinti klasszifikáció szempontjai lehetnek például előbbi esetben az alábbiak:

- a bíróság eltérő tényállást állapított meg,
- a bíróság megváltoztatási jogkörével élt,
- a bíróság szerződéses jogvitát bírált el.

Kizárható a rendes perorvoslat ehhez kapcsolódóan például, amennyiben

- kétfokú eljárásban született a jogvita tárgyát képező döntés vagy
- a bíróság döntése eljárásra vagy új eljárásra kötelezésben áll.

Vizsgálandó, hogy milyen egyéb szempontok szolgálhatják hatékonyan a differenciált rendszer kialakítását. Mindenképpen olyan feltételrendszer kialakítása indokolt, amely révén nincsen szükség megengedhetőségi vizsgálatra, amely az eljárások elhúzódtásához vezethetne.

##### b) *A rendkívüli perorvoslat esetén*

Az Alkotmánybíróság már vizsgálta a felülvizsgálatot megelőző feltételrendszer kialakítását. A 42/2004. (XI. 9.) AB határozat – amely az Alaptörvény rendelkezései mellett is irányadónak tekinthető – a Legfelsőbb Bíróság befogadási eljárását előíró Pp. szabályok kapcsán az alábbi alkotmányellenes pontokat emeli ki:

- sérelmet szenved a jogbiztonság, ha a felülvizsgálati eljárás megindítására pusztán a jogszabálysértés nem elégséges ok;
- az el nem döntött elvi jelentőségű jogkérdés felmerülésének igazolása, vagy az elvi jelentőségű jogkérdéstől való eltérés megjelölése a jogorvoslati funkciótól teljesen idegen;
- egyesbírói eljárás esetén érdemi, tartalmi döntés esetén valamilyen formájú jogorvoslatot biztosítani kell (érdemi a döntés, ha az egyesbíró „diszkrécionális” jogkörben, a törvényben nem pontosan meghatározott, az érintettek által is egyértelműen ismert feltételek tekintetében dönt, pl. az ügy érdemére nem kiható jogszabálysértés).

Kiemelendő ugyanakkor, hogy az elbírált normaszöveg alapvetően az egyesbíró érdemi döntési jogosultsága folytán volt alkotmányellenes, hiszen „Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az egyesbírói döntés ellen biztosítandó jogorvoslat esetén mind az Alkotmány 47. § (2) bekezdésének, mind a 2. § (1) bekezdésének sérelme kiküszöbölhető.”

Az alkotmánybíróági határozat kifejti azokat az alkotmányossági kritériumokat, amelyek megengedhetőségi feltételek bevezetését a Kúria felülvizsgálati eljárásában lehetővé teszik, mindezekre tekintettel az alábbiak figyelembevételét javasoljuk:

- a felülvizsgálati eljárást megindító kérelem csak bírósági szűrőn keresztül kerülhet érdemi elbírálásra;
- az engedélyezési eljárást a Kúria háromtagú tanácsának hatáskörébe kell utalni.

Figyelembe véve az alkotmánybíróági határozatot, a nemzetközi példánál bemutatott típusokat és a hazai joggyakorlatot az alábbi feltételek kialakítását javasoljuk:

- formai feltétel: a kérelem megfelel a törvényben meghatározott formai követelményeknek, és
- tartalmi feltételek: 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 joggyakorlat egységesítése, mint tartalmi feltétel magában foglalhatja nemcsak azt az esetet, amikor az alsóbb fokú bíróságok gyakorlata eltér egymástól, hanem azt is, amikor a konkrét ítélet tér el a kúriai gyakorlattól, jogegységi határozattól. A joggyakorlat továbbfejlesztése szolgálhat tartalmi feltételként, amikor még eltérő joggyakorlat nem alakult ki, de egy új jogszabály értelmezése kúriai iránymutatást indokol vagy joghézag kitöltése miatt szükséges.

A tartalmi feltételek második pontjának alkalmazására sor kerülhet, ha például az Alaptörvény sérelme is felmerül a jogerős határozat kapcsán, továbbá ha nyilvánvaló jogsértés történt az alsóbb fokú eljárásban. Ily módon a Kúria szelektálhat az elé kerülő ügyekből a jogkérdések súlya alapján, a korábban bemutatott ügyteher csökkenne és ez által hatékonyabban tudna koncentrálni az Alaptörvényben és a Bszi.-ben rögzített, a joggyakorlat továbbfejlesztésére és egységesítésére vonatkozó feladataira.

A közigazgatási eljárás időszerűsége érdekében megfontolandó a rendkívüli perorvoslati kérelem előterjesztésére nyitva álló határidő lerövidítése. A Pp. 272. § (1) bekezdése alapján ez a határidő a felülvizsgálati kérelemnél jelenleg 60 nap. Tekintettel a jogi képviselő kötelező voltára, valamint arra, hogy a rendkívüli perorvoslati kérelmet előterjesztő fél számára az ügy mélységeiben ismert, a jelenleginél rövidebb határidő bevezetése indokoltnak tűnik.

## **XII. A közigazgatási bíróság ítéletének végrehajtása**

### **1.) A jelenlegi helyzet**

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



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

Ha azonban a bíróság kasszációs jogkörében eljárva hatályon kívül helyezi a támadott közigazgatási határozatot (esetleg határozatokat), és a közigazgatási szervet új eljárásra és új határozat hozatalára kötelezi, akkor a Ket. idézett (és egyéb) rendelkezéséből az következik, hogy a közigazgatási szerv köteles végrehajtani a bíróság ítéletét, ám az ennek kikényszerítésére rendelkezésre álló eszközök korlátozottak. Az ilyen tartalmú ítélet végrehajtásával összefüggésben kétféle probléma merülhet fel: egyrészt, ha a bírói kötelezés ellenére a közigazgatási szerv nem folytat le új eljárást, illetve nem hoz új határozatot, valamint ha az új döntés nem követi a bírósági ítéletben foglalt előírásokat.

Ha a hatóság nem tesz eleget a bíróság eljárásra kötelező ítéletének, akkor nincs mód végrehajtásra, hanem ismételten kérnie kell az ügyfélnek az eljárásra kötelezést, mert a bíróságok – a következetes bírói gyakorlat szerint – nem adhatnak a kötelezettség teljesítésére teljesítési határidőt a közigazgatás döntési függetlensége elvonásának tilalma miatt, ekként a végrehajtás általános feltételei közül a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (Vht.) 13. § (1) bekezdés c) pontjában foglalt feltétel nem teljesül. Végrehajtási lapot a Vht. 15. § (1) bekezdés a) pontja alapján a bíróság polgári ügyben hozott marasztaló határozata alapján lehetséges kiállítani.

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

## **2.) Külföldi megoldások**

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

Az eszközök tehát aszerint csoportosíthatók, hogy a közigazgatási szerv egyáltalán nem tett eleget eljárási és döntéshozatali kötelezettségének, vagy pedig újból hibás döntést hozott. Az utóbbi esetben lényegében van egy újabb közigazgatási döntés, mely az általános szabályok szerint újabb perben támadható meg.

## **3.) A közigazgatási szerv inaktivitása**

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

- van, ahol a bíróság – a közigazgatási szerv megfelelő határidő biztosításával történő felhívása mellett – ideiglenes intézkedést hozhat az ügy megoldására, mely mindaddig hatályban marad, amíg a közigazgatási szerv kötelezettségeinek eleget nem tesz (pl. Hollandia)
- megoldást jelentenek a bírságok is: ennek egyik formája, ha az ítéletet hozó bíróság maga helyezi kilátásba a bírságot arra az esetre, ha a közigazgatási szerv az ítéletben foglalt kötelezettségeinek nem tesz eleget; a másik forma az, amikor a bírság kiszabásának szükségessége akkor merül fel, amikor már nyilvánvalóvá vált, hogy a közigazgatási szerv a kötelezettségeinek nem tett eleget, azaz egy speciális, mintegy a meghatározott cselekmény (vagyis az új eljárás és új határozat hozatala) végrehajtására irányuló kényszerítő eszközként alkalmazható a bírság; a külföldi jogokban akad példa a közigazgatási szerv, illetve az eljáró köztisztviselő (vagy a szerv vezetője) bírságolására egyaránt; a bírság kiszabásánál a bíróság az eset körülményeit mérlegeli: a közigazgatási szerv által teljesítendő feladat típusát, a késedelem terjedelmét és káros következményeit, a bírságot vagyoni/jövedelmi viszonyait;
- sajátos megoldást alkalmaz Olaszország, ahol nincs bírságolási lehetőség, helyette a bíróság ad acta megbízottja közreműködik a bírósági ítélet végrehajtásában: a megbízott vagy a bíróság tagja, vagy egy szabadfoglalkozású személy, vagy egy, a végrehajtandó döntés tartalmának megfelelő ügyekkel foglalkozó köztisztviselő, akinek a cselekményei nem közigazgatási aktusok, eljárása ellen a bíróságokhoz lehet fordulni, egyébként pedig – a jogszabályok és a bírói döntés keretein belül - megtehet minden intézkedést, ami a döntés végrehajtásához szükséges;
- a bíróság maga hoz új határozatot: ilyen ismert például Ausztriában, ahol ha a közigazgatásnak az új határozat meghozatalára nyitva álló határidő (általában hat hónap) eredménytelenül telt el, akkor a bíróság (újabb, immáron rövidebb határidő engedésével és annak eredménytelen elteltével) a fél kérelmére maga hoz új döntést;
- illetve a bíróság más szervet jelöl ki az új eljárás lefolytatására, illetve új döntés meghozatalára.

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

#### **4.) A bírói ítélet negligálása az új döntés meghozatala során**

Amennyiben a hatóság nem követi a bírói ítéletben megfogalmazott útmutatásokat, csak egyes esetekben, s akkor is nehézkesen, újabb eljárások révén lehet a bírói ítéletnek érvényt szerezni, ami a bíróságok tekintélyét sok esetben aláássa. A semmisség megállapítása és következményeinek kimondása hosszadalmas eljárásokon keresztül lehetséges, olykor az ügy más bíróhoz kerülése nyomán teljesen új irányt is vehet, ami szintén a jogegység ellen hat. Erre az esetre is célszerű gyorsabb megoldásokat intézményesíteni, így például közvetlenül a bírósághoz fordulást lehetővé tenni ebben az esetben úgy, hogy az eredeti ítéletet hozó bíró(i tanács) jár el a megismételt ügyben, hiszen alapvetően az ítéletének végrehajtásával kapcsolatos jogvita alakul ezen esetekben ki, nem egy merőben új ügyről van szó.

A Bizottság arra az álláspontra helyezkedett, hogy a közigazgatási perben hozott ítélet végrehajtásával kapcsolatban a szabályozásnak hatékony eszközöket kell teremtenie a jogerős bírói döntés tényleges érvényesülése érdekében. Egyrészt a bíróságnak részletesen

rendelkeznie kell ítéletének rendelkező részében végrehajtásának mikéntjéről, másrészt a bírót fel kell ruházni az ítéletével szembeni engedetlenség szankcionálására irányuló jogkörrel. A bíróság által alkalmazható szankció hatékonnyá tétele érdekében vizsgálandó a végrehajtásért felelős közigazgatási vezető fegyelmi felelőssége megállapításának és emellett a közvetlenül a vezetőre bírság kiszabásának lehetősége is. A hatékony befejezés érdekében a szankciók alkalmazása előtt a bíróságnak nyilatkozattételre kell felhívnia a közigazgatási szervet a végrehajtás elmaradásával kapcsolatban, e nyilatkozat alapján további iránymutatást tud adni az ítélete végrehajtására nézve.

### **XIII. Normakontroll eljárások**

A Kúria önkormányzati tanácsának normakontroll eljárásait a Bszi. jelenleg nemperes eljárásként szabályozza, külön alcímben az önkormányzati rendelet felülvizsgálatát és egy azt követő külön alcímben, az eltérő rendelkezéseket az önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségének elmulasztásának esetére. Az eljárásokra vonatkozó szabályok jelenleg több törvényben elszórtan találhatók:

- Bszi. 45-61. §
- Mötv. 136. § (2)-(4), 137-138. §
- Ajbtv. 34/A. §
- Pp. 155/C. § (és a Bszi. 46. § alapján alkalmazni rendelt egyes jogintézmények).

A szabályozás egységes kialakítása érdekében indokolt a jelenleg nemperes eljárást peres eljárássá alakítani és azt az új közigazgatási bírósági perrendtartáson (Kp.) belül külön pertípusként rögzíteni. Ennek megfelelően rendelkezni kell a felsorolt szabályok hatályon kívül helyezéséről, aminek részben akadálya lehet, hogy a Bszi. 45. §-a és a Mötv. összes fent idézett rendelkezése sarkalatosnak minősül. Különösen korlátozhatja a jogalkotó mozgásterét, hogy a nemperes jelleg és az eljárás Bszi.-ben történő rögzítése a sarkalatos rendelkezések része [Bszi. 45. § (3) bekezdés, Mötv. 136. § (4) bekezdés]. Ugyanakkor találunk olyan rendelkezéseket is, amelyek sarkalatossága tartalmi szempontból kétségbe vonható, pl. a Bszi. 45. § (2) bekezdése, amely a tanács létszámát rögzíti vagy a Mötv. 136. § (3) bekezdése, amely az indítvány tartalmát határozza meg, miközben az erre vonatkozó szabályozás a Bszi.-n vagy az Ajbtv.-n belül nem sarkalatos.

Az önkormányzati tanács által észlelt több jelenlegi hiányosság kiküszöbölésre sor kerülhetne azáltal, hogy a normakontroll eljárásokat a Kp. tartalmazná. Az eljárásokra a Kp. általános része lenne irányadó és külön fejezet rögzítené az eltéréseket. Ennek alapját a jelenlegi, a gyakorlatban bevált eljárási szabályok képeznék. Az eltérések az általános szabályok fényében lesznek véglegesen azonosíthatóak, azonban mindenképpen szükségesnek mutatkozik rendelkezni:

- az általános szabályok alkalmazhatóságáról,
- a költségmentességről,
- a keresetindításra jogosultak köréről (jelenleg indítványozói kör),
- a további jogorvoslat kizártságáról,
- a per tárgyaláson kívül történő elbírálásának főszabályként történő rögzítéséről,
- a bíróság döntési jogköréről,
- a döntés közléséről, közzétételéről.

Az önkormányzati rendelet törvényességi felülvizsgálatát csak a megyei, fővárosi kormányhivatal, az alapvető jogok biztosa, illetve az előtte folyamatban lévő ügyben

A jelentést a Kormány nem tárgyalta meg, ezért az nem tekinthető a Kormány álláspontjának.

alkalmazandó önkormányzati rendelet vonatkozásában az eljáró bíró indítványozhatja. Ugyanakkor több olyan rendelettípus van, ahol a fél érintettsége közvetlen lehet, például az építésügyi rendeletek vagy a helyi adókat szabályozó rendeletek esetén, különös tekintettel arra, hogy az önkormányzatok adóztatási mozgástere tovább bővült a települési adók bevezetése révén. A törvényen alapuló jogalkotási kötelezettség elmulasztásánál – ahol csak a kormányhivatal jogosult az eljárást kezdeményezni – hasonlóan megfontolandó a szubjektív jogvédelem lehetőségének megteremtése. Dönteni szükséges tehát arról, hogy

- A) a jelenlegi körön felül az önkormányzati rendelet törvényességi felülvizsgálatát lehessen egyéni érintettség alapján is kezdeményezni, vagy
- B) a jogalkotási kötelezettség elmulasztásának megállapítását is lehessen érintettség alapján kezdeményezni.

Vizsgálendő mindkét esetben az is, hogy a normakontroll eljárás a generálklauzula által felölelt „általános rendelkezések” felülvizsgálatának általános keretével szolgáló eljárásrenddé alakítható-e.

**Kérem, hogy a Kormány a jelentést vegye tudomásul mint a kodifikációs munka alapidokumentumát.**