

# A KÖZIGAZGATÁSI JOGVÉDELEM ÉS JOGÉRVÉNYESÍTÉS ALAPINTÉZMÉNYEI

Szerkesztette: Boros Anita



Barsi-Fodor Bea – Boros Anita –  
Cservák Csaba – Iván Dániel – Koi Gyula –  
Lentner Csaba – Pollák Kitti – Remes Gábor –  
Robotka Imre – Varga Zs. András

Nemzeti Közzolgálati Egyetem  
Budapest

**Szerzők:**

Dr. Barsi-Fodor Bea bíró  
Dr. habil. Boros Anita tanszékvezető  
Dr. habil. Cservák Csaba egyetemi docens  
Dr. Iván Dániel egyetemi tanársegéd  
Dr. Koi Gyula tudományos főmunkatárs  
Prof. Dr. Lentner Csaba egyetemi tanár  
Dr. Pollák Kitti egyetemi tanársegéd  
Dr. Remes Gábor bíró  
Dr. Robotka Imre bíró  
Prof. Dr. Varga Zs. András egyetemi tanár

**Szakmai lektor:**

Dr. Rothermel Erika kúriai bíró, mesteroktató

**Szerkesztette:**

Dr. habil. Boros Anita egyetemi docens

**A kézirat lezárásának dátuma:**

2019. augusztus 15.

*A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.*

# TARTALOM

<b>1. Bevezető</b> .....	<b>5</b>
<b>2. A közigazgatási jogérvényesítés és jogvédelem alapvető fogalmai.</b>	
<b>A közigazgatás kontrolleszközeinek rendszertana</b> .....	<b>7</b>
2.1. A közigazgatási jogérvényesítés és jogvédelem .....	7
2.2. A közigazgatás kontrolleszközeinek vázlata .....	7
2.3. Az intézményes (politikai, illetve jogalkalmazói) és a nem intézményes kontroll elhatárolása .....	8
2.4. Az (intézményes) politikai kontroll eszközei .....	9
2.5. Az (intézményes) jogalkalmazói kontroll eszközei .....	10
2.6. Az egyes közigazgatási kontrolleszközök jogvédelmi jellege .....	11
<b>3. A bírói kontroll.</b> .....	<b>13</b>
3.1. A bírói kontroll. A hazai közigazgatási bírászkodás történeti jellemzői .....	13
3.2. A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény jelentősége .....	16
3.3. A Kp felépítése. ....	20
3.4. A közigazgatási per jellemzői: a közigazgatási perbeli jogviszony ..	22
3.5. Az elsőfokú eljárás. ....	45
3.6. A bíróság döntései .....	87
3.7. A perorvoslatok és az alkotmányjogi panasz esetén követendő eljárás. ....	100
3.8. A különös közigazgatási perek és az egyéb bírósági eljárások. ....	110
<b>4. Egyéb kontrollmechanizmusok a közigazgatásban</b> .....	<b>126</b>
4.1. Az ombudsman típusú kontroll és jogérvényesítés .....	126
4.2. Az ügyészség és a közigazgatás törvényességének ellenőrzése ....	131
4.3. A tényleges alkotmányjogi panasz mint sajátos jogvédelmi eszköz .....	136
4.4. A jogérvényesítési lehetőségek az Unió közigazgatási eljárási jogában .....	141
4.5. Átláthatósági és közpénzügyi típusú ellenőrzés és jogérvényesítés .....	149
4.6. Jogérvényesítés a közigazgatásban az alternatív vitarendezés eszközeivel .....	155
<b>5. Jogszabálytár</b> .....	<b>158</b>
<b>6. Irodalomjegyzék</b> .....	<b>163</b>



## 1. BEVEZETŐ<sup>1</sup>

A jogérvényesítés és jogvédelem jellege és mikéntje a közigazgatási jog egyik legfontosabb kérdésköre, hiszen az államot az állampolgárok irányába leginkább megjelenítő közigazgatási szervek tevékenységének egyfajta korlátját és kontrollját is jelentik a jogérvényesítést támogató különböző eszközök. Ez az eszköztár a közigazgatási jog alapjogvédelmi funkciójának egyre intenzívebbé válásával párhuzamosan folyamatosan fejlődik, hiszen a legtöbb jogorvoslati, jogvitarendezési módok gyökerei már rég megvetették magukat a hazai közigazgatási jog talaján, azonban a növekedés, fejlődés kezdete a rendszerváltás utáni időszakról datálható. Ezt a fejlődési folyamatot számos tényező segíti, így például az Európai Unióhoz való csatlakozásunk, az Európai Unió Bíróságának esetjoga, a hazai alkotmányjogi és perjogi fejlődés, az elektronizáció vagy éppen az alternatív vitarendezési módok fokozatos elterjedése.

Kísérletet teszünk a legalapvetőbb jogérvényesítési módok legfontosabb szabályainak a bemutatására, különös tekintettel a bírói kontroll általános jellemzőire. Terjedelmi korlátok miatt könyvünk nem tud minden egyes kérdéssel részletekbe menően foglalkozni, azonban alkalmas arra, hogy minden egyes jogérvényesítési eszköz legalapvetőbb jellemzőit bemutassa.

Reméljük, a kötet nemcsak az egyetemi hallgatóknak, hanem minden érdeklődő számára tartogat hasznos jogvédelmi és jogérvényesítési ismereteket.

---

<sup>1</sup> A *Bevezető* Boros Anita írása.



## 2. A KÖZIGAZGATÁSI JOGÉRVÉNYESÍTÉS ÉS JOGVÉDELEM ALAPVETŐ FOGALMAI. A KÖZIGAZGATÁS KONTROLLESZKÖZEINEK RENDSZERTANA<sup>2</sup>

### 2.1. A KÖZIGAZGATÁSI JOGÉRVÉNYESÍTÉS ÉS JOGVÉDELEM

A közigazgatás a jog által részleteiben is szabályozott, bonyolult szervezeti felépítésű szereplők által végzett, szerteágazó tevékenységeket jelent. Ezek a tevékenységek kétfelé ágaznak. A közigazgatás elsődleges célját a végrehajtó hatalomnak az a tevékenysége jelenti, amelynek eredményeként a társadalom tagjainak és szervezeteinek magatartását az állami közhatalom (impérium) birtokában ténylegesen befolyásolja. A közigazgatás elsődleges tevékenysége tehát a közigazgatást meghatározó (jogszabályban előírt) célok elérése érdekében a külső jogalanyokra (a társadalom tagjaira és szervezeteire) irányul, azok tevékenységét befolyásolja (elsődleges, külső igazgatás). A szerteágazó külső igazgatás és az ehhez szükséges bonyolult szervezet azonban maga is szükségszerűen igazgatási alanyként jelenik meg (Waldo 1994, 25–26.) annak érdekében, hogy elsődleges tevékenységét megfelelően elláthassa, maga is igazgatást igényel (másodlagos, belső igazgatás).

A másodlagos közigazgatási tevékenység, a közigazgatás belső igazgatása az elsődleges közigazgatási tevékenységek feletti kontrollt is jelenti. Ez a kontroll ráadásul összetett, politikai, jogorvoslati és a nem jogorvoslati eszközök egyaránt megjelennek benne. Az elsődleges közigazgatási tevékenység pedig a végrehajtó hatalom birtokában végzett konkrét beavatkozás a közigazgatás szervezetén kívüli jogalanyok élet- és jogviszonyaiba (Madarász 1995, 32.; Ereky 1939, 187.). Ez a beavatkozás feltételezi a hatalmi helyzetet, vagyis a közigazgatás alanyának a képességét arra, hogy az akaratának ellenszegülés ellenére is érvényt szerezzen. Ez a hatalmi helyzet alkotmányos jogállamban maga után vonja a kontroll igényét. Ezt olvassuk az Alaptörvényben: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”<sup>3</sup> A jogorvoslat vagy bővebben a közigazgatás kontrollja tehát az Alaptörvényen alapszik.

### 2.2. A KÖZIGAZGATÁS KONTROLLESZKÖZEINEK VÁZLATA

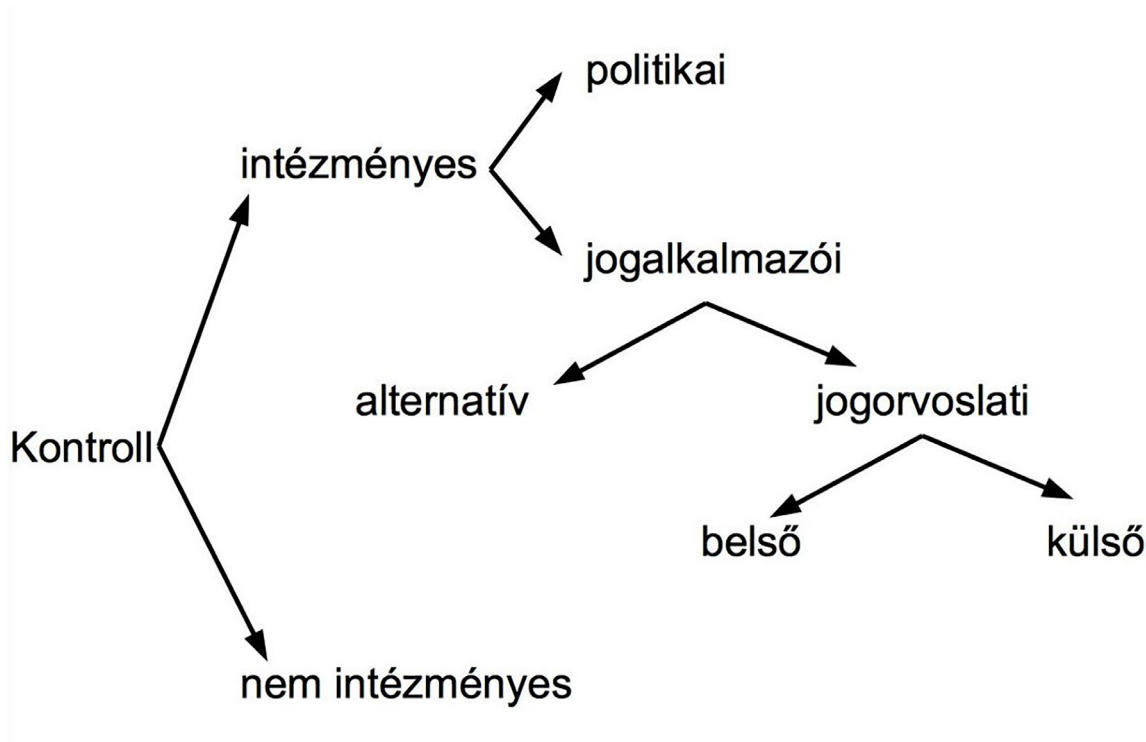
A következő részben a kontrollformák rendszerezését mutatjuk be a Magyarországon ismert kontrollintézmények és módszerek alapulvételével. A közigazgatás kontrollján értjük mindazokat az eljárásokat, amelyek során egy közigazgatási szerv tevékenységét egy közigazgatási vagy más szerv

---

<sup>2</sup> E fejezet Varga Zs. András írása. Eredeti megjelenés: Varga Zs. András (2018): A közigazgatás kontrolljának jogi eszközei. (Institutiones Administrationis, 7. kötet). Budapest, Dialóg Campus. 73–94.

<sup>3</sup> Magyarország Alaptörvénye, XXVIII. cikk (7) bekezdés. Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény, amelyet Magyarországon az 1993. évi XXXI. törvény hirdett ki, 13. cikkében szintén biztosítja ezt.

megvizsgálja, értékeli és az esetek egy részében befolyásolja. Mivel ez az értelmezés nyilvánvalóan nagyon általános, csak a kontrolltevékenység tartalmára („megvizsgálja”, „értékeli”, „befolyásolja”) tér ki, és semmilyen különbséget nem tesz az egyes mechanizmusok között a tevékenység alanya, szempontjai, sőt, tulajdonképpen következményei tekintetében sem. A továbbiakban ezt bontjuk ki. A rendszer átláthatósága érdekében álljon itt ennek vázlatos ábrázolása:



1. ábra: A közigazgatás fölötti kontrolleszközök vázlata.

Forrás: A szerző saját szerkesztése.

### 2.3. AZ INTÉZMÉNYES (POLITIKAI, ILLETVE JOGALKALMAZÓI) ÉS A NEM INTÉZMÉNYES KONTROLL ELHATÁROLÁSA

Amint megkíséreljük szűkíteni a kontroll fogalmát, felmerül az első szempont, nevezetesen az, hogy a kontroll köz- vagy magánjogi jogalanya rendeltetésszerűen látja-e el ezt a feladatot vagy eseti jelleggel (akár véletlenszerű érdeklődés alapján). E különbségtétel magyarázata akkor válik nyilvánvalóvá, ha nem kerüli el a figyelmünket a Magyarországon a rendszerváltozással együtt megjelent információs szabadság jelensége és az ahhoz fűződő alanyi jog. Az Alaptörvény biztosítja a közérdekű adatok nyilvánosságát a VI. cikkben, a szabadságjog gyakorlását, érvényesítésének garanciáit törvény rendezi.<sup>4</sup> A törvény értelmében az állami és önkormányzati adatok birtokosai kötelesek lehetővé tenni azt, hogy a kezelésükben lévő közérdekű adatot bárki megismerhesse. Ha ehhez hozzávesszük a sajtó szintén Alaptörvényben biztosított szabadságát (IX. cikk), amely szabadságjog gyakorlásának részleteiről szintén törvények rendelkeznek,<sup>5</sup> akkor könnyen beláthatjuk, hogy a nem intézményes, hanem szabadságjogként gyakorolt, ennek megsértése esetén pedig az alanyi jogok által biztosítottan,

<sup>4</sup> A 2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információs szabadságról.

<sup>5</sup> Korábban az 1986. évi II. törvény a sajtóról, illetve az 1996. évi I. törvény a rádiózásról és televíziózásról, jelenleg a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CLXXXV. törvény, valamint a média-szolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CIV. törvény.



hatósági, illetve bírósági úton kikényszerített közérdekű adatmegismerés, szólás, véleménykifejtés, párbeszéd szükségképpen érinti a közigazgatás működését is, mégpedig annak minden alanyát (minden közigazgatási szervet), illetve a működés részleteit is.

Mivel a szabadságjogok gyakorlása sem kötelező formához nem köthető, sem gyakorlása nem írható elő, meg kell különböztetnünk ettől az intézményes kontrollformákat. Ezeket az különbözteti meg a szabadságjogok gyakorlásáról, hogy két jellemző vonás legalább egyikével rendelkeznek: vagy rendeltetészerű a kontroll, vagy pedig gyakorlásának rögzített eljárási szabályai vannak. A kontrollformák intézményessége azonban még sem a szempontokhoz, sem a módszerekhez nem vitt közelebb, ezért a rendszerezésünket tovább kell részleteznünk.

Az intézményes kontrollon belül az első elhatárolást a kontroll szempontja (Magyar 1923, 2010, 83., 179–182.; Craig 2008, 753–756.; Harlow 2003; Peters–Pierre 1998, 223–243.) kínálja: a kontroll történhet politikai vagy jogi szempontból. A politikai kontroll magában foglalja mindazokat az eljárásokat, amelyek során vagy eredményeként a kormányzás szereplői meghozzák a közigazgatás működésének fő irányáival, intézményrendszerével és módszereivel kapcsolatos döntéseket. Magában foglalja továbbá a – lényegben a kormányzás szereplőivel azonos – ellenőrzésre jogosultak ez irányú tevékenységét. A közigazgatás jogalkalmazói kontrolljának szereplői ezzel szemben nélkülözik a kormányzás során élvezett alapvető döntési felhatalmazást, tevékenységük a közigazgatás működésének szabályosságával (törvényesség, alkotmányosság, gazdaságosság, célszerűség, hatékonyság, biztonságosság) kapcsolatos vizsgálatokra, értékelésekre és döntésekre terjed ki.

## 2.4. AZ (INTÉZMÉNYES) POLITIKAI KONTROLL ESZKÖZEI

A politikai kontroll kereteit Magyarországon az Alaptörvény rögzíti, ezek kétféle csoportosítás, mégpedig az alanyok vagy a módszerek (eszközök) alapján írhatók le. A kétféle csoportosítás nem független egymástól, az alkotmányosság és a jogállamiság ugyanis elkülöníti az egyes szereplők számára biztosított eszközöket. A politikai kontroll eszközrendszere tehát intézményhez kötött.

A közigazgatás fölötti politikai kontroll elsődleges, ugyanakkor kivételes szereplője a nép. A hatalomgyakorlásnak és ennek részeként a közigazgatás politikai kontrolljának kivételes, ám a kivételességet biztosító feltételek megvalósulása esetén elsődleges formája a hatalom birtokosának, a népnek a közvetlen akaratnyilvánítása. Ennek két alapvető formája a közvetett hatalomgyakorlást általában biztosító választás, illetve a konkrét kérdésekben az akaratot vagy legalábbis a „kívánatot” kinyilvánító népszavazás. Mindkét forma gyakorolható országos vagy helyi szinten.

A hatalomgyakorlás és az ennek részeként értelmezett politikai kontroll rendszerinti, közvetett formájában az alkotmányos intézmények útján valósul meg. Ennek legfontosabb szereplője az Országgyűlés. A parlamenti ellenőrzés jellemző eszközei a rendszeres (a különböző közjogi tisztségviselők beszámoltatása), a szokásos (az interpellációs és kérdezési jog gyakorlása), valamint a rendkívüli (vizsgálóbizottságok) eszközök egyaránt (Trócsányi–Schanda 2010).

A politikai kontroll megkülönböztetett – az államhatalmi ágakon kívül álló, szimbolikus – szereplője a köztársasági elnök, akinek államfőként egyik feladata az örökös az államszervezet demokratikus működése felett [9. cikk (1) bekezdés]. E jogkörében javaslatot tehet az Országgyűlésnek intézkedés megtételére, népszavazást kezdeményezhet, dönthet vagy indítványt tehet személyi kérdésekben, továbbá mindazokban az ügyekben, amelyeket külön törvény a hatáskörébe utal. Döntéseit nagyobb részt ellenjegyzés mellett, vagyis a Kormánnyal vagy annak tagjaival osztott jogkörben gyakorolja (Sári 2008b, 346–353.; Csink 2010, 92–99.).

Igen lényeges kontrollszerepet lát el a Kormány, amely Magyarország parlamentáris kormányformájából adódóan jelentősen meghatározza az Országgyűlés döntéseit is: az ügyek igen jelentős részében maga készíti elő azokat törvényjavaslatok benyújtása által. A Kormány az Alaptörvény 15. cikkében biztosított jogkörei közül néhány fontos kontrolljelleggel bír: feladat- és hatásköre kiterjed mindarra, amit az Alaptörvény vagy jogszabály kifejezetten nem utal más szerv feladat- és hatáskö-

rébe, a közigazgatás legfőbb szerve, törvényben meghatározottak szerint államigazgatási szerveket hozhat létre, irányít, és jogosult rendeleteket kibocsátani (Sári 2008a, 61–63.; Térey 2010, 264–266., 284–286.). A Kormány tagjaként a miniszterelnök és a miniszterek is ellátnak kontroll szerepet. A miniszterelnök az Alaptörvény 18. cikke alapján meghatározza a Kormány általános politikáját, míg a miniszter ennek keretei között irányítja az államigazgatás feladatkörébe tartozó ágait és az alárendelt szerveket, illetve ellátja a Kormány vagy a miniszterelnök által meghatározott feladatait, másrészt törvényben vagy kormányrendeletben kapott felhatalmazás alapján feladatkörében eljárva rendeletet ad ki. Nyilván több vagy kevesebb felhatalmazottsággal, de a végrehajtásban jelentős szereppel vesznek részt a központi államigazgatási szervek is (ideértve az önálló szabályozó szerveket, legalább a saját szervezeti egységeik tekintetében) (Sári 2008a, 367.; Térey 2010, 267.).

Végül meg kell említeni a helyi önkormányzatokat is, amelyek nemcsak a közigazgatás egyik ágát képezik, hanem kontrollálják is intézményeiket. A helyi önkormányzat képviselő-testülete vagy közgyűlése az Alaptörvény 32. és 33. cikke alapján ugyanis a helyi közügyek intézése körében rendeletet alkot, határozatot hoz, önállóan igazgat, így a törvény keretei között önállóan alakítja ki a szervezetét és működési rendjét, amelyet bármikor módosíthat. Jogosultak emellett a Kormány, az Országgyűlés, illetve más államigazgatási szerv döntését kezdeményezni (Kukorelli–Takács 2008, 434–438.; Kiss 2010, 392–400., 406–408.; Patyi–Varga 2009, 307–310., 326–328.).

A politikai kontroll alanyainak rendelkezésére álló legfontosabb eszközök a fentiek értelmében az alábbiak:

- **jogalkotás** (nép, Országgyűlés, Kormány, miniszterek, helyi önkormányzatok),
- **szervezetalakítás** (Országgyűlés, Kormány, miniszterek, helyi önkormányzatok),
- **ellenőrzés/felügyelet** (nép, Országgyűlés, Kormány, miniszterek, helyi önkormányzatok),
- **döntéskezdeményezés** (nép, köztársasági elnök, az Országgyűlés tagjai, Kormány, miniszterek, helyi önkormányzatok),
- **személyi döntés** (köztársasági elnök, Országgyűlés, Kormány, miniszterek, helyi önkormányzatok).

## 2.5. AZ (INTÉZMÉNYES) JOGALKALMAZÓI KONTROLL ESZKÖZEI

A jogalkalmazói szempontú kontrollról eddig csak annyit állítottunk, hogy alanyai nélkülözik a kormányzás során élvezett alapvető döntési felhatalmazást, ehelyett vizsgálódásuk a közigazgatás működésének szabályosságára terjed ki. Ezt az eseti döntések véglegességére (jogerejére) gyakorolt hatás alapján szűkíthetjük. Tehát a közigazgatás jogalkalmazói kontrollja történhet **jogorvoslati vagy alternatív** formában aszerint, hogy a felülvizsgálat a döntés lehetséges megváltoztatását vagy megsemmisítését (hatályon kívül helyezését) eredményezheti-e, vagy a vizsgálódás többé-kevésbé eljárási szabályokhoz kötött, ám nem jár a vizsgált döntést érintő eredménnyel.

A **jogorvoslat** értelmezésünk szerint a közigazgatás jogi szempontból végzett kontrolljának az a fajtája, amely a közigazgatási hatósági eljárás és az ennek során hozott döntések szintén eljárási szabályok alapján történő felülvizsgálatát jelenti a feltárt hiba orvoslása érdekében, az eljárás vagy a döntés felülbírálatának, azaz a döntés megváltoztatásának vagy megsemmisítésének – összefoglalóan: a **döntés befolyásolásának** – jogával. Ha pedig a jogorvoslat előbbi definíciójának bármely eleme hiányzik, akkor nem jogorvoslati eljárásról, hanem **alternatív** jogalkalmazói kontrollról beszélünk<sup>6</sup> (Aalto 2011, 199.).

A hazai közigazgatási hatósági eljárásjog hagyományos jellemzője a zárt és többszörösen biztosított jogorvoslati rendszer. Ennek egyik legfontosabb elválasztó ismérve az, hogy a **közigazgatási szervezetrendszeren belüli** alany végzi-e, vagy **külső fórum**. Belső jogorvoslatot biztosítanak a fel-

<sup>6</sup> Az „alternatív” jelzőt Aalto is használja a közhatalom gyakorlásáért viselt felelősségről írott könyvében, de nem magyarázza (véltetően a „nem bírósági” minőséget jelzi vele).

ügyeleti szervek, külső jogorvoslati feladatot látnak el ehhez képest a bíróságok, és ide sorolandó – az Alaptörvény hatálybalépését követően mindenképpen – az Alkotmánybíróság is, minthogy a bírósági határozatokra is kiterjedő alkotmányjogi panaszok elbírálásával döntése áttöri a jogerőt.<sup>7</sup>

Osztályozásunk értelmében a nem jogorvoslati, hanem alternatív közigazgatási ellenőrzési eszközök belső csoportjához tartoznak a közigazgatási szervek, amennyiben nem politikai és nem is jogorvoslati, hanem egyéb jogalkalmazói típusú kontrollt végeznek. Ilyen lehet az egyedi ügyekkel kapcsolatos jogsértések kivizsgálása vagy a más jogalkalmazói kontrolleszközök alkalmazásából származó következtetések alkalmazása. Ide tartozik természetesen az **ombudsman eljárása**, amely a bírósági kontrollt egészíti ki, és ahhoz hasonlóan – az ellenőrzött közigazgatási intézményrendszerhez képest – külső.

Magyarországon jelentős a közigazgatás törvényességének **ügyészi kontrollja**, még ha nem is általános és nem is kizárólagos. Csak jogszabályban meghatározott szervezetekre terjed ki, és az ügyész eljárására csak a döntés bírósági felülvizsgálata előtt van lehetőség (Patyi–Varga 2009, 79–80.). Fontos kiemelni, hogy az ügyész nem jogosult maga orvosolni az eljárása során feltárt törvénysértést, hanem csak kezdeményezheti ezt az érintett szervnél (vagy annak felettes szervénél), elutasítás esetén pedig bírósághoz fordulhat. Következésképpen az ügyész eljárása is a külső alternatív jogalkalmazói eszközök közé sorolható.

Végül az alternatív jogalkalmazói kontrolleszközök közé tartozik a magánjogi bírói kontroll is, amely a közigazgatás törvényessége feletti (tehát jogorvoslati) bírói kontrollt kiegészíti a hátrányos vagyoni következmények (károk) elhárításával.

## 2.6. AZ EGYES KÖZIGAZGATÁSI KONTROLLESZKÖZÖK JOGVÉDELMI JELLEGE

Miután rendelkezésünkre áll a közigazgatás kontrollmechanizmusainak rendszertana, megvizsgálhatjuk az ahhoz tartozó eszközöket abból a szempontból, hogy alkalmazásuk célja jogvédelmi jellegű-e, és ha igen, a jogvédelem célja szubjektív vagy objektív-e. Az objektív jogvédelem célja a jogszabályok érvényesülésének kikényszerítése (ide értve a jogszabályok megsértése esetén a hátrányos jogkövetkezmények alkalmazását), míg a jogvédelem szubjektív, ha az ügyfelek (a közigazgatási intézményekhez képest külső jogalanyok) alanyi jogainak védelmét célozza. Azt, hogy a hatóságok (és bíróságok) is szorosan megtartsák a jogszabályok előírásait, azaz a jogkövetkezményeket csak a jogszabályokban előírt feltételek fennállta esetén, és csak az azokban leírt mérték szerint alkalmazzák.

A politikai kontrolleszközök elsősorban nem jogvédelmi jellegűek, habár természetesen nem zárható ki, hogy gyakorlásukra jogsértés ad okot, miként az sem, hogy eredményük a jogvédelem megváltozott intézményi vagy tartalmi helyzetéhez vezet. Esetenként ilyen hatása lehet a szervezetátalakításnak (példaként hozható a dekoncentrált közigazgatási szervek integrálása a megyei/fővárosi kormányhivatalokba, ami csökkenti a szakhatóságok bevonásával járó döntési időigényt). Természetesen a jogvédelmi tapasztalatok szerzésének, illetve a helyes eljárásra vezető döntések megalapozásának eszköze általában az irányítási-felügyeleti-ellenőrzési eszköztár alkalmazása, és az utóbbi részeként a személyi döntések meghozatala is. Általában mégis az állapítható meg, hogy a jogvédelem elsősorban a jogalkalmazói kontrollmechanizmusok gyakorlása során valósul meg.

A jogalkalmazói eszköztár esetén megkülönböztethetők a szubjektív és az objektív jogvédelmet szolgáló eljárások, de a különbségtétel nem kizárólagos. Nyilvánvaló, hogy az alapjogi háttér miatt alkotmányos alapokkal rendelkező jogorvoslati eszközök alkalmazásának elsődleges (közvetlen) célja a szubjektív jogvédelem. A hatósági eljárás során rendelkezésre álló fellebbezés, a közigazgatási hatósági döntések bírósági felülvizsgálata, a közigazgatási peres jogorvoslati eszközök (fellebbezés, perújítás, felülvizsgálati eljárás), valamint a bíróság döntése ellen igénybe vehető alkotmányjogi panasz egyaránt a sérelmet szenvedett (ügy)fél korrekciós igényét szolgálja. Azért veszi igénybe a

<sup>7</sup> Lásd az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 26–31. §-ait.

kezdeményezője, mert valamilyen jogát vagy érdekét sértve érzi, és abban bízunk, hogy a jogorvoslat eredményeként ezt a jogsérelmet orvosolja az arra hivatott közigazgatási szerv vagy bíróság, vagy az Alkotmánybíróság. Ugyanakkor belátható az is, hogy a jogorvoslati eljárás folytatója maga nem szubjektív szempontok alapján, hanem a hatályos jogszabályok alapján hozza meg a jogorvoslati döntését. Ha tehát ténylegesen orvosolni tudja a jogsérelmet, ezt azért teheti, mert a felülvizsgált döntés nem felelt meg a jogszabályoknak, a jogorvoslati döntés eredményeként tehát közvetve ezt az objektív jogsértést is elhárítja. Tisztán szubjektív jogvédelem csak az alternatív eszközök közé sorolt ombudsmani eljárás és a közigazgatási jogsértéssel okozott károk elhárítására hivatott kártérítési per esetén valósul meg. Mivel ezek nem aktus-felülvizsgálati jellegű eszközök, gyakorlásuk eredményeként nem következik be a hibás döntés megváltoztatása vagy megsemmisítése, ilyenkor az objektív jogsérelm fennmarad akkor is, ha a szubjektív jogvédelmi célt eléri. Amint láttuk, éppen ez indokolja az alternatív eszközök alkalmazását: lehetővé teszik a szubjektív jogvédelmet akkor is, ha a jogorvoslati eszközök alkalmazására nincs lehetőség, vagy azok eredménytelennek bizonyulnak.

A helyzet hasonló, ha fordított úton indulunk, az elsődlegesen objektív jogvédelmet, a jogszabálysértést kiküszöbölni hivatott eszközök felől. A közigazgatási hatóságok rendelkezésére álló önkorrekció (a döntés visszavonása vagy módosítása), amellyel a bíróságok már nem rendelkeznek, valamint a felügyeleti eszközök eredményeként gyakorolt döntésmegsemmisítés vagy -megváltoztatás elsődlegesen (közvetlenül) az objektív jogszerűség megvalósítását célozza (hiszen csak objektív jogszabálysértés esetén alkalmazhatók). Ugyanakkor az objektív jogszabálysértés kiküszöbölése közvetve a jogszabálysértéssel okozott egyéni jogsérelmet is orvosolhatja, ezáltal szubjektív jogvédelmi hatása is van. Hasonló a helyzet az ügyészi eszközökkel is, amelyek elnevezése – közérdekvédelmi feladatok – jelzi az objektív jogvédelmi célt.

## 3. A BÍRÓI KONTROLL<sup>8</sup>

### 3.1. A BÍRÓI KONTROLL. A HAZAI KÖZIGAZGATÁSI BÍRÁSKODÁS TÖRTÉNETI JELLEMZŐI<sup>9</sup>

#### 3.1.1. A HAZAI KÖZIGAZGATÁSI BÍRÁSKODÁS ELŐZMÉNYEI 1883-IG

A demokratikus jogállamokban a közigazgatási bírászkodás léte, jelentősége döntő, mivel egyik célja a közigazgatás okozta egyéni érdeksérelmek kiküszöbölése. Elvi alapként a hatályos törvény nemcsak doktrinális nézetekre támaszkodik, hanem legális fogalomként alkalmazza a hatékony jogvédelem elvét<sup>10</sup> a közigazgatási perben. E megállapítás szükségessé teszi a történeti tények vizsgálatát.

A közigazgatási bírászkodás hazánkban nem volt előzmények nélkül való. A közigazgatási bírászkodással elsőként Concha Győző, majd Gruber Lajos foglalkozott tudományos szinten (Concha 1877). Kerkapoly Károly már a hazai pénzügyi közigazgatási bírászkodás megjelenése előtt (1881–1882) előadásain elemezte a külföldi közigazgatási bírászkodás kérdéseit, azt a hatósági felelősség eszközeként fogta fel, és tévesnek látta a közigazgatási bírászkodás elvetését (Koi 2014, 201–203.). Az 1848. évi III. tc. 19. §-a deklarálta az álladalmi tanácsot (államtanács), amelynek közigazgatási jogvédő szerepet is szántak, azonban felállítása elmaradt. Az 1848. évi V. tc. képviselőválasztási ügyben központi („középponti”) választmányt állított fel, amelynek bírászkodási joga volt. Az 1869. évi IV. törvénycikk (Btv.) elválasztotta a közigazgatást és a bírászkodást (igazságszolgáltatást). Már ekkor (illetve 1871-ben) felmerült, hogy a rendes bíróságok hatáskörét terjesszék ki a közigazgatási jogvédelemre, ez azonban elmaradt (Márffy, ifj. 1947, 13–15.). Ugyanakkor a Btv. a minisztertanácsot jelölte ki a bíróságok és a közigazgatási hatóságok közötti hatásköri összeütközések elbírálására. Hasonlóképpen járt el az 1879. évi XXXI. tc. (a továbbiakban: Erdtv.) 134. §-a is (erdei kihágási ügyekben) (Kmety 1905, 21–22.).

#### 3.1.2. A JOGVÉDELMI TÍPUSÚ KÖZIGAZGATÁSI BÍRÁSKODÁS KIALAKULÁSÁNAK LEGFONTOSABB FÁZISAI

Az 1883. évi XLVIII. törvénycikk (a továbbiakban: Pkb.) felállította a pénzügyi közigazgatási bíróságot. A törvény 1884. január 1-től lépett hatályba<sup>11</sup> (Szontagh 2017, 59–63.). A bíróság pénz-, adó-, és illetékügyekben járt el, de ide tartoztak a végrehajtási panaszok is. Hatásköri és illetékességi ügyekben a minisztertanács döntött (Márffy, ifj. 1947; Kmety 1905, 22.). A közigazgatási bírászkodás megjelenése előtti döntvényjogot az utolsó pillanatban gyűjtötték össze (Magyar Közigazgatás szerkesztősége 1895).

<sup>8</sup> A fejezet tételes jogi rendelkezéseit érintő egyes részeihez felhasználásra került a Közigazgatási Perrendtartásról szóló törvényjavaslathoz íródott miniszteri indoklás. <https://www.parlament.hu/irom40/12234/12234.pdf> (A letöltés dátuma: 2019. 08. 18).

<sup>9</sup> A 3.1. fejezet Koi Gyula írása.

<sup>10</sup> Kp. 2. § (1) bekezdése.

<sup>11</sup> Egyesek azért ellenezték a közigazgatási bírászkodást egyfelől, mert szuverenitási sérelmet láttak benne, másfelől pedig tagadták az alanyi közjogokat. Mindkét álláspontot túlhaladottnak találja Szontagh Vilmos.

Az 1896. évi XXVI. törvénycikkkel (a továbbiakban: Kbt.) állították fel osztrák előzmények alapján a közigazgatási bíróságot<sup>12</sup> (Martonyi, id. 1932, 1939). A jogszabály 1897. január 1-jén lépett hatályba, és a pénzügyi közigazgatási bíróságot a közigazgatási bíróságba olvasztották (Márffy, ifj. 1947, 22–32.). A bíróság általános hatáskörű és egyfokú eljárásban ítélező, különbíróságként eljáró bírói szerv volt (azaz egyetlen közigazgatási bíróság létezett az országban), amely egyes rendeletek érvényességéről és jogszerűségéről is döntött (utólagos normakontroll) (Reichard 1903, 823–830.; Kmety 1905, 179–180., 191–217.). Elnöke és bírái a Kúria elnökével és bíráival voltak egyenrangúak.

A pénzügyi osztály bírálta el az adó- és illetékügyeket, az általános közigazgatási osztály pedig az egyéb ügyeket. Utóbbiak voltak: a községi, a törvényhatósági, az állami nyugdíjügyek, közegészségügyi, vallás- és népoktatási, vízjogi, közúti, vasúti, állategészségügyi, erdészeti, vadászati, halászáti, házközösségi ügyek (1920-ig), továbbá cseléd-, napszámos-, és munkásügyek<sup>13</sup> (Boér, id. 2017; Márffy 1947, 46–48.). A taxatív módszer miatt bizonyos ügytípusokban a bíróság nem járt el<sup>14</sup> (Kmety 1905, 201–202.; Csizmadia–Karcsey 1946, 165–166.). A régóta húzódó hatásköri bíráskodást önálló bírói szerv látta el a Wlassics Gyula nevéhez fűződő törvény, az 1907. évi LXI. tc. (a továbbiakban: Hbt.) nyomán (Wlassics 1908, 1–19.).

A közigazgatási bíróság előtti eljárás peres (kontradiktórium) volt, célja a közigazgatási hatóságok által okozott jogsérelem orvoslása (Kmety 1905, 179.). A bírák felerészben magasabb bírói hivatalra képesített személyek voltak (öt vagy tíz év gyakorlattal), másik fele részben közigazgatási ágazatra képesített személyekből állt, akik minimum öt évet szolgáltak fogalmazási szakban, ebből három évet magasabb közigazgatási állásban töltöttek (Kmety 1905, 193.; Tomcsányi 2017, 197–199.). Az eljárás maga a panasz (Boér, id. 2017, 258–275.) benyújtásával kezdődött, amelyet már a korabeli szakirodalom is helytelen kifejezésnek nyilvánított a pontosabb kereset helyett (Reichard 1903, 829.). A közigazgatási bíróság jogköre a Kbt.-ben írt ügyek tekintetében kiterjedt a sérelmezett intézkedés megváltoztatására (reformatórium jogkör), míg a hatásköri törvényben (1907. évi LX. tc., a továbbiakban: Ht.) írt önkormányzati ügyekben (garanciális panasz) csak a közigazgatási intézkedés megváltoztatására (kasszatórium jogkör) volt mód. Az osztrák szabályozás csak a kasszatórium jogkört ismerte (Tomcsányi 2017, 210.). Bár a közigazgatási bíráskodásnak volt alkotmányvédelmi jellege (választási bíráskodás), és az 1946. évi I. tc.-ben írt emberi jogok biztosítása is feladata volt (Márffy, ifj. 1947, 4.), hatásköreit szűkítették, új ügytípusokban (földreform és földtulajdon) ki is zárták. Ebben a korszakban a jogirodalom kifejezetten hangsúlyozta a bíráskodás közigazgatási jogvédelmi karakterét (Csizmadia–Karcsey 1946, 162–166.), a jeles fórum erodálást követően mégis az új éra áldozataként megszüntették.<sup>15</sup> Helyette hatásköri döntőbizottság, továbbá illetményügyi döntőbizottság, valamint pénzügyi döntőbizottság (7500/1949. PM rendelet); továbbá hatásköri döntőbizottság jött létre. Ezek 1950-ben és 1954-ben szűntek meg (Toldi 1975, 452.), e szerveket a korabeli jogirodalom kvázi bírói szervezeteknek tartotta (Toldi 1976, 361.).

<sup>12</sup> A jogirodalomban a korabeli kommentárok terén Zabulik László, Falcsik Dezső és Némethy Károly említendők. A Magyar-iskola tagjai közül id. Martonyi János munkássága emelendő ki, aki felerészben 1945 előtt és 1945 után is alkotott. A törvényt magyarázóval vegyes döntvényjog klasszikusa volt Lengyel József és Vörös Ernő háromszor kétkötetes, 5000 oldalas műve. Ez volt a jogág kommentáriumának csúcscarabja. Ezen kívül még fél tucat döntvényjogi mű volt forgalomban az 50 év alatt.

<sup>13</sup> Később újabb közigazgatási ügyekben járt el a bíróság: garanciális (önkormányzati) ügyek (1913); választói névjegyzék (1915); biztosítótársaságok állami felügyelete (1925); ipari ügyek (1926); képviselők és felsőházi tagok választása (1927); katonai ellátás (1927); sajtóügyek (1927); clearing (1927); mérnöki rendtartás (1934); vállalatok állami felügyelete (1934); orvosi és ügyvédi kamarai ügyek (1937, 1939); légtalmi ügyek (1941). Megjegyzendő, hogy a választási bíráskodási ügyeket már 1911-től a közigazgatási ügyekkel együtt tette közzé a döntvényirodalom (Ráth-Végh István). A területviszacsatolások miatt a bíróság a visszatért felvidéki, kárpátaljai, erdélyi és délvidéki ügyekkel is foglalkozott.

<sup>14</sup> Gyám- és gondnoksági, kisajátítási, középiskolai, egyleti (egyesületi), kivándorlási, bányászati, tűzrendészeti, statisztikai, előfogati ügyek. Kmety a fegyelmi és rendőri bíráskodást a közigazgatási bíráskodástól testidegennek tartja. (A korban a bírák felett önálló fegyelmi bíráskodás folyt, részben a közigazgatási bíróság kijelölt tagjai által.) Kisajátítási ügyekben a polgári jogi bíróság járt el (olyan közigazgatási ügy, melyben a magánjogi elem kerül többségbe).

<sup>15</sup> Lásd a 1949. évi II. törvényt.

Az 1949 és 1957 közötti korszakban, az Et. bevezetését megelőzően „államigazgatási aktussal szemben” csekély számú ügyben volt jogorvoslati lehetőség rendes bíróság előtt, ilyen volt a választói névjegyzékbe való felvétel; munkaviszonnyal kapcsolatos viták (a közszolgálati jogot egységes munkajog váltotta fel); a biztosítási kártérítési ügyek; illetve az ingóságok lefoglalása iránti panasz. A korabeli irodalom javasolta – szovjet mintára – az egyéb ügytípusokra a kiterjesztést, ami a későbbiek során megtörtént, bár az ügytípusok száma ott is csekély volt (Szamel 1957, 183.).

Az új éra a hatalommegosztásos eszmerendszerrel szemben lenini-sztálini alapon a hatalom egységének elvét; az alkotmánytörvény szupremáciájával szemben az alkotmány egyszerű törvény jellegét (Beér–Kovács–Szamel 1964, 92–93.),<sup>16</sup> a bíráskodásban pedig a szocialista igazságszolgáltatás egységének elvét vallotta. Ez alapján nem volt szükség különbíróóságokra, így az államigazgatási határozatok bíróság előtti megtámadása szűk körben, rendes bíróság előtt volt lehetséges. Mivel a szocialista jogorvoslati rendszert széles körűnek tekintették, ezért elégségesnek tartották a bíróság előtti megtámadást meghatározott ügycsoportokra nézve fenntartani, ahol az állampolgárok védelme ezt különlegesen indokolta (Martonyi–Szamel 1966, 371–372.; Martonyi, id. 1960, 179–180., 194–197.). Ilyenek voltak (Et. 57. §) az anyakönyvi; lakás (lakásrész) és lakáscsere; államigazgatási lefoglalási; föld tulajdonba vételi; adó- és illetékügyekben hozott határozatok. (Adó- és illetékügy csak a kivetés jogalapja tekintetében volt releváns.) Más jogszabály állapította meg a közvetlen megtámadás lehetőségét 1957 után közúti rongálási, nyugdíj- és betegségbiztosítási ügyekben. Külön eset volt a nem a határozat megtámadására irányuló, de állami szervek működéséből eredő polgári jogviták (kisajátítás, birtokvédelem, bányaügyek, államigazgatási jogkörben okozott kár). Cél volt annak bevezetése, hogy a büntető- és polgári perben eljáró bíróság az államigazgatási határozat érvényességét közvetett (indirekt) módon vizsgálhassa (Martonyi–Szamel 1966, 374–376.). Az államigazgatási határozatok felülvizsgálata peres formában történt. Az államigazgatási jogorvoslat egyoldalú eljárása így kétoldalúvá vált, azaz új, vitás, peres eljárás indult. A bírói felülvizsgálat átszarmaztató (devolutív) volt, azonban a határozatot az államigazgatási szerv a keresetnek megfelelően visszavonhatta vagy módosíthatta. A bíróság csak végrehajtható államigazgatási határozatot vizsgálhatott felül (Toldi 1980, 185.).

1972-ben szovjet mintára a III. Pp. novella iktatta be a régi Pp. XX. fejezeteként az államigazgatási határozat megtámadása iránti pereket. Ezekben az ügyekben a PKKB Lakás- és államigazgatási ügyek csoportja járt el. 1981-től az Áe. intézményesítette a korábbi gyakorlatot, amely szerint a Minisztertanács rendelete határozta meg a bíróságra tartozó ügyek felsorolását [63/1981. (XI. 5.) MT r.], legutolsó, hatályos változata 34 esetkört határozott meg. A külön jogszabályban meghatározott ügyek honvédelmi és devizahatósági típusokkal bővültek, a polgári jogi ügytípusok megmaradtak (Kiss 1999, 1356–1357.; Hajnal 2019, 41–42.; Trócsányi, ifj. 2019, 8–14.).

A népköztársasági alkotmány 1989. XXXI. törvénnyel történt módosítása megteremtette a közigazgatási bíráskodás alkotmányos alapját. Az általános rendelkezésekkel ellentétben állt, hogy a felülvizsgálható határozatok körét a régi MT (kormány)rendelet határozta meg. A 32/1990. (XII. 22.) AB h. az Áe. 72. § és az MT r. szövegét 1991. március 31. napjával megsemmisítette. Az 1991. évi XXVI. tv. rendelkezett a közigazgatási bírói út ideiglenes megnyitásáról. Ugyanekkor a régi Pp. XX. fejezete „A közigazgatási perek” elnevezést kapta, és számos ágazati törvény is megállapított eljárási szabályokat. Ekkortól a megyei bíróság székhelyén lévő helyi bíróságok jártak el, 1997-től pedig a közigazgatási bíráskodást megyei szintre emelték. 2004-ben megjelent a Ket., illetve 2005-ben külön törvényt alkottak a közigazgatási nemperes eljárásokról (a továbbiakban: Knp.). Nemzetközi összehasonlítások alapján tudni lehetett, hogy a közigazgatási peres eljárások sem lehetnek a végtelenségig a polgári perrend részei, 2016-ban az Ákr. és az új Pp. megalkotása jelezte a fejlődés új szakaszát. (Az Ákr. 114–115. §-ai is tartalmazzák néhány szabályt a közigazgatási perről.) A Pp. szakértői anyagok

<sup>16</sup> Szamel Lajos így ír: „A magyar államjog legfontosabb forrása a törvény (országgyűlési normatív határozat).<sup>1</sup> Elsősorban azért, mert az egész magyar jog, s különösen az államjog alapvető forrása, az alkotmány maga is törvény (1949. évi XX. tv.).”

a Kormányra bízták, hogy kíván-e önálló közigazgatási perrendtartást alkotni, ez a kérdés pedig az 1011/2015. (I. 22.) Korm.határozat révén eldőlt a Közigazgatási Perjogi Kodifikációs Bizottság felállításával. Az út 2017-ben a Kp. megalkotásáig vezetett, e folyamat megkoronázása lehet majd az önálló Közigazgatási Felsőbíróóság és a közigazgatási törvényszékek létrejötte.

### 3.2. A KÖZIGAZGATÁSI PERRENDTARTÁSRÓL SZÓLÓ 2017. ÉVI I. TÖRVÉNY JELENTŐSÉGE<sup>17</sup>

A 2018. év több szempontból is változásokat hozott az eljárási jogok területén: a közigazgatási területen ez az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: **Ákr.**) hatálybalépésében, majd az ágazati eljárási szabályokat meghatározó jogszabályok módosításában öltött testet. Az **Ákr. paradigmaváltást hozott az eddigi jogorvoslati rendszerbe**, hiszen szakítva az évtizedes hagyományokkal a közigazgatási pert állította a jogorvoslatok középpontjába. A korábbiakban elsődleges és a gyakorlatban is a leginkább alkalmazott jogorvoslat, a fellebbezés folyamatos háttérbe szorításának indokaként a jogalkotó az alábbiakat emelte ki: „A közigazgatási eljárásokra vonatkozó statisztika adatai azt mutatják, hogy az ügyfelek az ügyek elenyésző számában (átlagosan kevesebb, mint 0,5%) nyújtanak be fellebbezést, de ezen ügyek jelentős részében (mintegy 20%-ában) bírói jogorvoslatot is kérnek az ügyfelek, így a megfellebbezett ügyek jelentős hányada bíróság elé kerül. (...) Alapvető cél a korrupciós kockázatok minimalizálásának révén az államigazgatás integritásának védelme, az állami szervekbe vetett közbizalom erősítése, az Állami Számvevőszék javaslataira is figyelemmel. A jogalkotó szerint a korrupciós kockázatok csökkentésének egyik megfelelő eszköze a bírói jogorvoslat lehetőségének jelentős szélesítése, mivel a bírói függetlenség és a bírósági eljárás nyilvánosságának elvéből fakad a döntési folyamatok átláthatóságának javulása, továbbá a bírósági döntések publikálása eredményeként megismerhető és kiszámítható lesz a joggyakorlat.”<sup>18</sup>

Az **Ákr.** jelenleg hatályos szabályai szerint az elsőfokú döntés ellen akkor fellebbezhet az arra jogosult, ha azt törvény kifejezetten megengedi.<sup>19</sup> Az **Ákr.** maga akkor teszi lehetővé határozatok esetében a fellebbezést, ha azt járási (kerületi) hivatal vezetője vagy – a képviselő-testület kivételével – helyi önkormányzat szerve vagy rendvédelmi szerv helyi szerve hozta.<sup>20</sup>

Az **Ákr.** mellett a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: **Kp.**) is hatályba lépett 2018. január 1-jén. A közigazgatási pereknek ilyen jellegű, „saját” szabályozása korábban még sohasem volt. A jogtudomány képviselői körében örök dilemma volt eddig is, hogy milyen szervezeti keretek között történjen a közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálata. Európa országaiban különböző megoldások alakultak ki, azonban ahogyan láttuk, hazánkban végül a rendes bírósági szervezetrendszeren belül szervezték meg a közigazgatási döntések felülvizsgálatára hivatott bíróságok rendszerét. Ezzel együtt a közigazgatási pereknek sem volt önálló perjogi kódexe, hanem a polgári peres és nemperes eljárásokra vonatkozó szabályokat kellett alkalmazni. Maga a közigazgatási per is csak egyike volt a Pp.-ben nevesített egyes pertípusoknak.

<sup>17</sup> A 3.2. fejezet Boros Anita írása.

<sup>18</sup> Lásd az **Ákr.** tervezetéhez íródott miniszteri indokolás Általános Indokolás részét. Elérhetőség: <https://www.parlament.hu/irom40/12233/12233.pdf> (A letöltés dátuma: 2019. 08. 10.).

<sup>19</sup> Lásd az **Ákr.** 116. § (1) bekezdését.

<sup>20</sup> Lásd az **Ákr.** 116. § (2) bekezdését.



A Kp. önálló, egységes kódexbe csoportosította a közigazgatási perjogi szabályokat. Ahogyan a Kp. tervezetéhez íródott miniszteri indokolás fogalmaz: „A kodifikációs munka vezérfonala a hatékony jogvédelem elvének minél szélesebb körű érvényre juttatása volt. Ez jelenti egyrészt a jogvédelem hézagmentességének biztosítását, tehát azt, hogy a közigazgatás által okozott jogsérelmek a közigazgatás cselekvésének formájától függetlenül bíróság elé vihetők legyenek, és hogy e cselekvések törvényességének vizsgálatához igazodó eljárási szabályok kerüljenek kialakításra” (F. Rozsnyai 2017, 235–242.; Varga 2013, 109–119.).

A későbbiekben látni fogjuk, hogy az önálló perjogi szabályozás számos előremutató változást hozott, azonban teljeskörűen nem szakadt el a perjogi szabályozástól, hiszen bizonyos kérdésekben a Polgári perrendtartásról szóló törvény (a továbbiakban: Pp.) szabályait rendeli alkalmazni.<sup>21</sup>

Itt érdemes arra is utalnunk, hogy az Alaptörvény hetedik módosítása 2018 nyarán **megteremtette a szervezeten is elkülöníthető közigazgatási bíróságok alapjait**. Az Alaptörvényünk így kimondja, hogy a bírósági szervezet rendes bíróságokra és közigazgatási bíróságokra tagozódik.<sup>22</sup> A közigazgatási bíróságok döntenek közigazgatási jogvitában és törvényben meghatározott egyéb ügyben. A rendes bíróságok döntenek büntetőügyben, magánjogi jogvitában és törvényben meghatározott egyéb ügyben.<sup>23</sup> A közigazgatási bíróságok legfőbb szerve a Közigazgatási Felsőbíróság, míg a rendes bírósági szervezeté változatlanul a Kúria. A két legfelső bírói fórum ellátja az érintett bírósági szervezet vonatkozásában a jogalkalmazás egységességének biztosításával összefüggő feladatokat.<sup>24</sup> Az Alaptörvény rendelkezései aztán a közigazgatási bíróságokról szóló 2018. évi CXXX. törvényben és a közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépéséről és az egyes átmeneti szabályokról szóló 2018. évi CXXXI. törvényben kerültek részletezésre. E két jogszabály alapján megkezdődtek 2019-ben a közigazgatási bíróságok felállításának a munkálatai, azonban 2019 nyarán a közigazgatási bírósági rendszer átalakításának **határidő nélküli elhalasztásáról** döntött az Országgyűlés. Valójában tehát a közigazgatási bíróságok szervezeti elkülönülésére nem, azonban a közigazgatási perjogi szabályok önálló kódexben történő megfogalmazására sor került.

A Kp. **hatálybalépése óta** eltelt másfél év alkalmazási tapasztalatai igazolták, hogy számos rendelkezése segíti a hatékony jogalkalmazást. A részletszabályoktól eltekintve most csak a legjelentősebb eredményeket emelnénk ki:

- a Kp. által bevezetett illetékességi szabályok szerint az ügyek jelentős részében a korábbi húsz helyett már csak nyolc közigazgatási és munkaügyi bíróság jár el, ugyanakkor a bíróság székhelyétől eltérő településen élők számára távmeghallgatás is biztosítható, hogy a feleknek ne jelentsen többletterhet a központosítás;

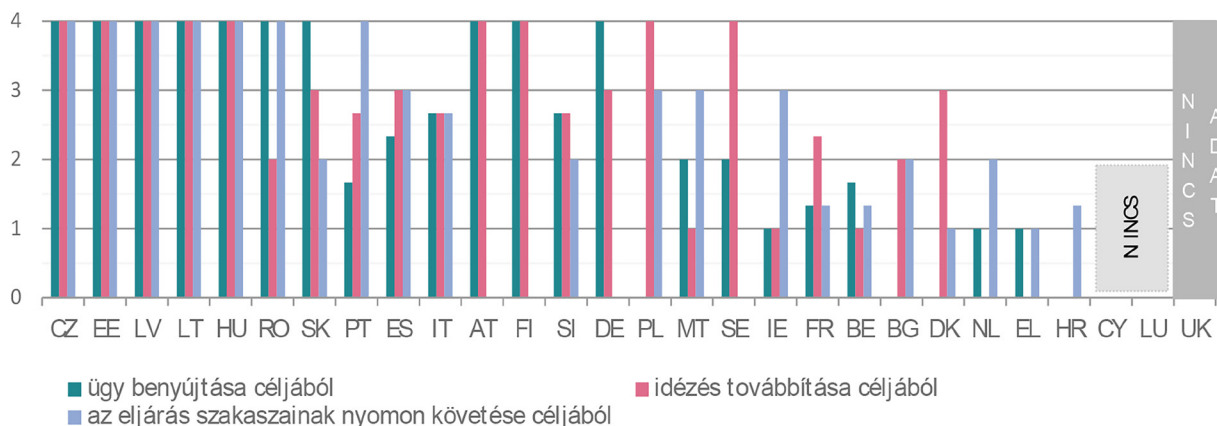
<sup>21</sup> Lásd a Kp. 6. §-át.

<sup>22</sup> Lásd az Alaptörvény 25. cikkének (1) bekezdését.

<sup>23</sup> Lásd az Alaptörvény 25. cikkének (2) bekezdését.

<sup>24</sup> Lásd az Alaptörvény 25. cikkének (3) bekezdését.

- az új eljárási törvények szerint a bíróság és a felek közötti kapcsolattartás fő módjává az elektronikus kapcsolattartás vált, amely lényegesen gyorsabb, olcsóbb, mint a papíralapú, hagyományos pervitel;



(0 = a bíróságok 0%-án elérhető, 4 = a bíróságok 100%-án elérhető<sup>25</sup>)

2. ábra: Az elektronikus lehetőségek rendelkezésre állása uniós szinten  
Forrás: A 2019. évi uniós igazságügyi eredménytábla<sup>26</sup>

- az azonnali jogvédelem a felperesek számára hatékonyabb és szélesebb jogvédelmi eszköz, mint a korábbi szabályok szerint a végrehajtás felfüggesztése;
- a Kp. bevezette emellett a mintaper fogalmát. Ez azt jelenti, hogy amennyiben a bíróság előtt legalább tíz olyan eljárás indul, amelyek jogi és ténybeli alapja azonos, a bíróság dönthet arról, hogy e perek egyikét mintaperben bírálja el, és a többi eljárást az eljárást befejező határozata meghozataláig felfüggeszti. Ezzel az azonos jog- és ténybeli alapú ügyek elbírálása felgyorsult, a felek egyetlen eljárásban – a mintaperben – részletesen kifejtethetik az üggyel kapcsolatos álláspontjukat, azonban azt nem kell minden ügyben megtenniük. Ennek köszönhetően az ilyen eljárások gyorsabbak, olcsóbbak és hatékonyabbak lettek, a joggyakorlat pedig egységesebbé vált;
- kiemelendő emellett az is, hogy a Kp. lehetőséget biztosít arra, hogy a felek és az érdekeltek hozzájárulásával a bíróság közvetítést rendeljen el, amely során a felek és érdekeltek bírósági közreműködéssel folytatott egyeztetés útján kísérik meg a jogvita rendezését. Noha még csak néhány mediációs eljárásra került sor, ez minden fél számára gyorsabb, hatékonyabb megoldást nyújt, és a bíróság tehermentesítését is szolgálja.

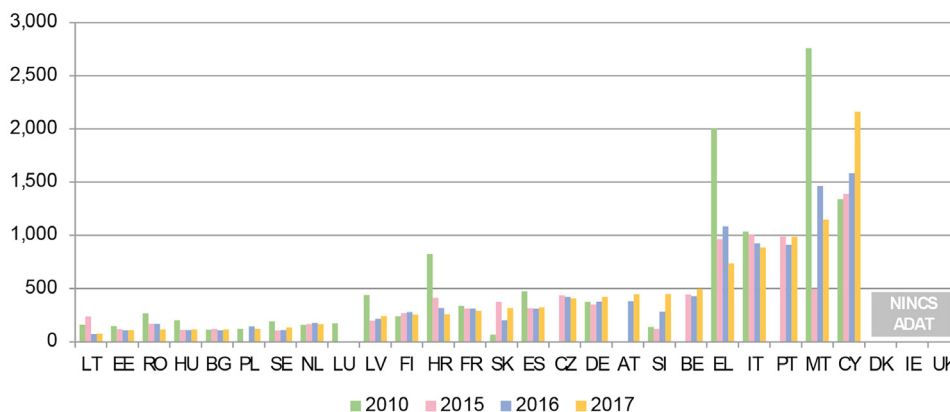
A közigazgatási ügyszak jellemzőit tekintve az alábbiakat érdemes kiemelni: a Kp. 2018. január 1-jei hatálybalépésétől 2019. június végéig több mint harmincezer ügy érkezett a közigazgatási

<sup>25</sup> A Bizottság Közleménye. COM(2019) 198 final. 33. old. Elérhetőség: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0198&from=EN> (A letöltés dátuma: 2019. 08. 10.) 23. ábrához fűzött magyarázat. Az adatok 2017-re vonatkoznak. A felszereltségi arány 100 %-tól (teljes mértékben telepített eszköz) 0 %-ig (nem létező eszköz) jelzi a grafikon által lefedett eszköz funkcionális meglétét a bíróságokon, a következő skála alapján: 100% = 4 pont, ha minden ügyre vonatkozik / 1,33 pont konkrét ügyenként; 50–99% = 3 pont, ha minden ügyre vonatkozik / 1 pont konkrét ügyenként; 10–49% = 2 pont, ha minden ügyre vonatkozik / 0,66 pont konkrét ügyenként; 1–9% = 1 pont, ha minden ügyre vonatkozik / 0,33 pont konkrét ügyenként. Az ügy a kezelt pertípusra vonatkozik (polgári/kereskedelmi, büntető, közigazgatási vagy egyéb).

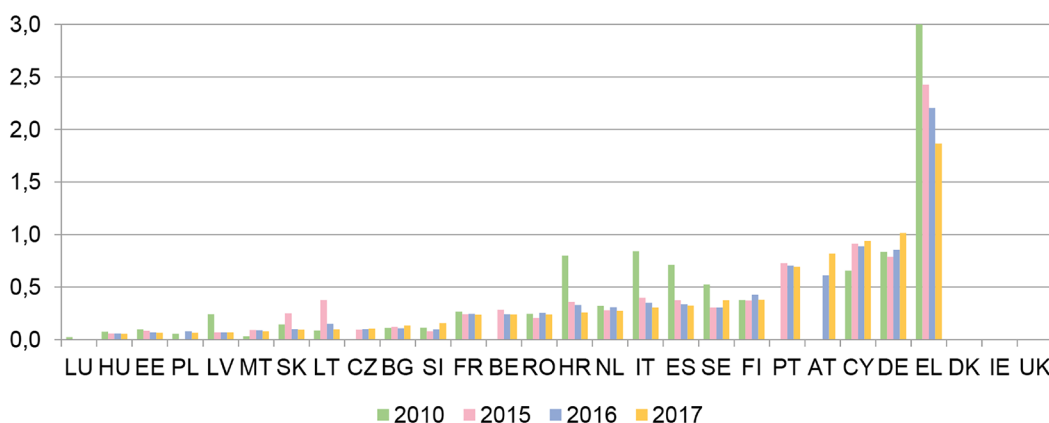
<sup>26</sup> A Bizottság Közleménye. COM(2019) 198 final. 33. old. Elérhetőség: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0198&from=EN> (A letöltés dátuma: 2019. 08. 10.) 23. ábra az Európa Tanács igazságszolgáltatás hatékonyságának értékelésével foglalkozó bizottságának (a továbbiakban: CEPEJ) tanulmánya alapján. A CEPEJ módszertana keretében a közigazgatási ügyek az állampolgárok és a helyi, regionális vagy nemzeti hatóságok közötti jogvitákat érintik.

bíróságokra. Folyamatos csökkenést mutat az ügyhátralék is, vagyis a befejezett ügyek száma meghaladja az érkezett ügyek számát.

Az Európai Unió Bizottsága által 2019 áprilisában közzétett 2019. évi uniós igazságügyi eredménytábla alapján a hazai közigazgatási perek elintézésének időtartama szempontjából Európa élvonalába tartoznak. Noha ezek az adatok még nem tükrözik a Kp. hatályosulásának eredményeit, a hazai közigazgatási perek egyes kérdései tekintetében relevánsak.



3. ábra: A közigazgatási ügyek eldöntéséhez szükséges idő (első fokon/napokban)  
Forrás: A 2019. évi uniós igazságügyi eredménytábla<sup>27</sup>



4. ábra: A folyamatban lévő közigazgatási ügyek száma (első fok/100 lakosra vetítve)  
Forrás: A 2019. évi uniós igazságügyi eredménytábla<sup>28</sup>

<sup>27</sup> A Bizottság Közleménye. COM(2019) 198 final. 18. old. Elérhetőség: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0198&from=EN> (A letöltés dátuma: 2019. 08. 10.) 8. ábra a CEPEJ tanulmánya alapján. A CEPEJ módszertana keretében a közigazgatási ügyek az állampolgárok és a helyi, regionális vagy nemzeti hatóságok közötti jogvitákat érintik.

<sup>28</sup> A Bizottság Közleménye. COM(2019) 198 final. 21. old. Elérhetőség: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0198&from=EN> (A letöltés dátuma: 2019. 08. 10.) 15. ábra a CEPEJ-tanulmány alapján. A folyamatban lévő ügyek száma az olyan ügyek számát fejezi ki, amelyekkel a szóban forgó év végén még foglalkozni kell. Ez az ügyintézési időt is befolyásolhatja.

### 3.3. A KP. FELÉPÍTÉSE<sup>29</sup>

**A Kp. a felépítését tekintve preambulumból és hat részből áll.** A preambulumban az önálló közigazgatási perrendtartás megalkotásának indokai találhatóak. A preambulum deklarálja, hogy: „[a]z Országgyűlés a történeti alkotmány vívmányainak tiszteletben tartásával, a közigazgatási bíráskodás önállóságát elismerve és nemzeti hagyományait megújítva, a közigazgatási perek hatékony, gyors és szakszerű elbírálását lehetővé tevő önálló perrendi szabályok szükségességét felismerve, a közigazgatási bíróságok által a közigazgatás jogsértő tevékenységével szemben nyújtott jogvédelem és jogorvoslat biztosítása céljából, továbbá annak érdekében, hogy a közigazgatási szervek hatásköreiket törvényben előírtaknak megfelelően gyakorolják, és tevékenységük összhangban legyen azokkal a célokkal, amelyek elérése érdekében azokat megvalósították, az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés b)–d) pontja végrehajtására” alkotja meg a Kp.-t.

Az **Első rész Általános rendelkezések** I. fejezete az Alapvető rendelkezések címet viseli. Itt kerül meghatározásra részletesen többek között a Kp. hatálya, a bíróság feladata, a felek kötelezettségei, a közigazgatási jogvita fogalma. A II. fejezet Bíróságok cím alatt határozza meg a közigazgatási ügyben eljáró bíróságokat, azok összetételét, azt, hogy az adott per elintézéséből mely bíró van kizárva. A III. fejezet a hatáskörre és illetékességre vonatkozó részletszabályokat tartalmazza. A IV. fejezetet határozza meg a perképesség fogalmát és a feleket (a felperest és az alperest), illetve az érdekeltet. Az V. fejezet a képviselő szabályait rögzíti, míg a VI. fejezet Egyéb általános szabályok cím alatt a beadványra, az elektronikus technológiák és eszközök alkalmazására, a pénzbírságra, az egyesítésre és az elkülönítésre, az eljárás félbeszakadására és felfüggesztésére, a mintaperre, az Európai Unió Bírósága vagy az Alkotmánybíróság eljárásának kezdeményezésére, a költségekre és a polgári perrendtartás egyéb általános szabályainak alkalmazására vonatkozó részletszabályokat tartalmazza.

A **Második rész az Elsőfokú eljárás** szabályait rögzíti. A közigazgatási pert keresetlevéllel kell megindítani, amelyet – ha törvény eltérően nem rendelkezik – a vitatott közigazgatási cselekmény közlésétől számított harminc napon belül kell a vitatott cselekményt megvalósító közigazgatási szervhez benyújtani. A keresetlevelet főszabály szerint a benyújtásától számított tizenöt napon belül kell az ügy irataival együtt a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bírósághoz továbbítani. Az alperes a keresetlevélben foglaltakra védíratban nyilatkozik, amely vagy a keresetlevél visszautasítására irányul, vagy érdemi védekezést tartalmaz. A keresetre vonatkozó részletszabályok a Kp. VII. fejezetében találhatóak. A bíróság megvizsgálja a keresetlevelet, és megteszi a szükséges intézkedéseket a keresetlevél alapján (Kp. VIII. fejezet), így megvizsgálja azt, hogy nincs-e helye hiánypótlásnak, a keresetlevél áttételének, a keresetlevél visszautasításának vagy azonnali jogvédelem iránti kérelemről való döntésnek (IX. fejezet). Ezt követően a bíróság előkészíti a pert (X. fejezet): tárgyalást tart (XII. fejezet), vagy tárgyaláson kívül (XIII. fejezet) dönt. Egyes esetekben, így ha a jogvita tárgya lehetővé teszi és jogszabály nem zárja ki, a bíróság a felek közt egyezség létrehozását kísérli meg, ha erre az ügy körülményei alapján észszerű időn belül esély mutatkozik. Továbbá, ha a felek és az érdekelték hozzájárulnak, a bíróság közvetítést rendel el. A közvetítés során a felek és érdekelték bírósági közreműködéssel folytatott egyeztetés útján kísérlik meg a jogvita rendezését. Az egyezségekre és a közvetítésre vonatkozó szabályokat a Kp. XI. fejezete részletezi. A Kp. XIV. fejezete tartalmazza a bizonyításra vonatkozó szabályokat. Egyes esetekben pedig a bíróság az eljárást megszünteti (XV. fejezet).

A **Kp. Harmadik része Határozatok** cím alatt határozza meg a bíróságok döntési jogkörét. A határozat fajtái: ítélet és végzés. A bíróság ítélettel a per érdemében, míg a per során felmerült minden más kérdésben végzéssel dönt. A bíróság a keresetet elutasíthatja, a keresetnek helyt adó ítéletet hozhat és a közigazgatási cselekményt megváltoztathatja, megsemmisítheti vagy hatályon kívül helyezheti; szükség esetén a közigazgatási cselekmény megsemmisítése vagy hatályon kívül helyezése mellett a

<sup>29</sup> A 3.3. fejezet Pollák Kitti írása. Lásd a következő kiadvány 3.3. fejezetét: BALOGH-BÉKESI Nóra – POLLÁK Kitti – VÉRTESY László (2018): *Közigazgatási hatósági eljárás jogorvoslati rendszere különös tekintettel a közigazgatási bíráskodás alapvető kérdéseire*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.

közigazgatási szervet új eljárásra kötelezheti; a közigazgatási szervet marasztalhatja. További lehetőség, hogy a bíróság ítéletében a jogsértés tényét állapítja meg, ha megváltoztatás, megsemmisítés vagy marasztalás nem lehetséges, és a megállapításhoz a felperesnek vagy az érdekeltnek fontos érdeke fűződik, vagy a jogsérelem így elhárítható (XVI. fejezet). A Kp. XVII. fejezete A határozatok joghatásai és teljesítése cím alatt határozza meg többek között az ítélet anyagi jogerőhatását is, amely alapján a közigazgatási tevékenység jogszerűségének vizsgálata tárgyában hozott ítélet jogereje zárja, hogy ugyanazon közigazgatási tevékenység jogszerűségének vizsgálatára a felek vagy az érdekelték új keresetet indíthassanak vagy azt egyébként vitássá tehessek.

A **Kp. Negyedik része**, *Perorvoslatok és az Alkotmányjogi panasz esetén követendő eljárás* cím alatt a bíróság ítélete elleni perorvoslati lehetőségek (azaz a fellebbezés, a felülvizsgálat és a perújítás) részletszabályait tartalmazza. A perorvoslatokra főképp akkor kerül sor, ha a közigazgatási per alperese vagy felperese a bíróság döntését jogszabálysértőnek véli. A perorvoslatok különbözőképp csoportosíthatók, így megkülönböztethető rendes és rendkívüli perorvoslat. Rendes perorvoslatnak nevezzük azokat a perorvoslatokat, amelyekkel a jogerőre még nem emelkedett határozatokat lehet megtámadni. Rendes perorvoslat a Kp.-ban a fellebbezés (XVIII. fejezet). Kiemelendő azonban az, hogy a Kp.-ben perorvoslatként meghatározott fellebbezés nem azonos az Ákr.-ben meghatározott fellebbezéssel (Ákr. 116–119. §). Rendkívüli perorvoslatok azok a perorvoslatok, amelyekkel a jogerős határozatokat lehet megtámadni. A Kp. alapján rendkívüli perorvoslati eszköz a felülvizsgálat és a perújítás (XIX. fejezet). Megjegyzendő, hogy a Kp. negyedik részében nevesített alkotmányjogi panasz esetén követendő eljárás (XX. fejezet) nem perorvoslat.

A **Kp. Ötödik része** *Különös közigazgatási perek és egyéb közigazgatási bírósági eljárások* cím alatt az egyszerűsített perre (XXI. fejezet), a mulasztási perre (XXII. fejezet), a marasztalási perre (XXIII. fejezet), a köztisztviselői felügyeleti perre (XXIV. fejezet), az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálatára irányuló eljárásra és a helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettségének elmulasztása miatti eljárásra (XXV. fejezet), az új eljárásra kötelező és a mulasztási ítélet teljesítésének kikényszerítésére irányuló eljárásra (XXVI. fejezet) és a közigazgatási szerv kijelölésére irányuló eljárásra (XXVII. fejezet) vonatkozó speciális szabályokat határozza meg.

A **Kp. Hatodik része** a *Záró rendelkezéseket* tartalmazza, így például a hatálybalépésének időpontját, amely 2018. január 1. napja. A Kp.-t 2018. január 1. napján vagy azt követően előterjesztett keresetlevél alapján indult eljárásokban kell alkalmazni. A záró rendelkezésekben található továbbá a törvény rövid megjelölése is.

A Kp. felépítéséhez további három megjegyzést érdemes fűzni. Elsőként a Kp.-ben külön **alapelvi fejezetet** nem található, de a Kp. – különösen az *Első rész Általános rendelkezések I. fejezete*, az Alapvető rendelkezések – tartalmaz alapelvi jellegű rendelkezéseket, így például a jogvédelem elvét (Kp. 2. §) etc. Másodszőről megjegyzendő, hogy a **Kp. háttérjogszabálya a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény** (a továbbiakban: Pp.). A Kp. 6. §-a rögzíti, hogy a közigazgatási perben vagy az egyéb közigazgatási bírósági eljárásban a Pp. szabályait akkor kell alkalmazni, ha azt a Kp. kifejezetten előírja. A Pp. szabályait mindig a Kp.-vel összhangban kell alkalmazni. A Kp. a Pp.-re való utalást kifejezetten az eljárássemleges jogintézményekre korlátozza annak érdekében, hogy elkerülje mind az eljárási szabályok duplikálását, mind a jogalkalmazási bizonytalanságokat. A Kp. általában a Pp. szabályainak alkalmazását úgy határozza meg, hogy egyes jogintézményekre utal vissza, és néhány eltérést határoz meg, így például: a beadványok (Kp. 28. §), az elektronikus eszközök és technológiák alkalmazása (Kp. 29. §) vagy a költségek (Kp. 32. §) vonatkozásában. Egyes esetekben a Kp. eltérés nélkül írja elő a Pp. jogintézményeire vonatkozó szabályok alkalmazását, így a Kp. 36. § (1) bekezdésében található jogintézmények tekintetében, amely alapján a polgári perrendtartás szabályait kell alkalmazni többek között a nyelvhasználatra, a kézbesítésre, az idézésre, a határidőre, az ítélezési szünetre etc. A Kp. egyes esetekben csak egy-egy eljárási cselekményre vagy csak egy jogintézmény bizonyos szabályaira nézve határozza meg a Pp. szabályainak alkalmazását, így például a tárgyalás kapcsán a tárgyalás nyilvánosságára, a felvételkészítésre és a pervezetésre a polgári perrendtartás szabályait kell megfelelően alkalmazni [Kp. 71. § (3) bekezdés]. Továbbá a Kp.

rögzít olyan eseteket is, amikor a Kp. és a Pp. ugyanolyan címet viselő szerkezeti egységet tartalmaz, és a Kp. csak a Pp.-hez képesti eltéréseket fogalmazza meg, így például a „Képviselő” (Kp. V. fejezet és Pp. VI. fejezet) vonatkozásában. A Kp. továbbá egyes esetekben polgári perjogi fogalmakat használ, így például a perkoncentráció elvét (Barabás–F. Rozsnyai–Kovács 2018.). Végül megjegyzendő, hogy a Kp.-hez kapcsolódó joggyakorlat még kialakulóban van. Az egyes jogintézményekhez kapcsolódóan számos dilemma merül fel, amely jogértelmezésében a bírói gyakorlatnak, **az esetjognak** kiemelt jelentősége van.

### 3.4. A KÖZIGAZGATÁSI PER ÁLTALÁNOS SZABÁLYAI<sup>30</sup>

A közigazgatási bíráskodás alkotmányos alapját az **Alaptörvény** rögzíti: mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.<sup>31</sup> Az Alkotmánybíróság (a továbbiakban: AB) gyakorlata szerint a jogorvoslathoz fűződő jog azt kívánja meg, hogy valamennyi, az érintett jogát vagy jogos érdekét (helyzetét) érdemben befolyásoló határozat felülvizsgálata érdekében legyen lehetőség más szervhez vagy azonos szerv magasabb fórumához fordulni.<sup>32</sup> Ahogyan Bibó István megfogalmazta: „[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.”

A közigazgatás esetlegesen jogsértő tevékenységével szembeni jogorvoslat – jogvédelem – biztosítása a közigazgatási bíráskodás alapvető feladata. Azt, hogy a jogvédelmet a bíróságnak miként, milyen eljárásrendben kell biztosítani, a közigazgatási perjogi szabályok határozzák meg. E szabályokat a 2018. január 1-jén hatályba lépett Kp. tartalmazza, amely a modern kori magyar közigazgatási bíráskodás történetének egyik legfontosabb mérföldköve, és amely a közigazgatási perrendet hazánk történetében először önállóan, kódexjelleggel szabályozza. A törvény kodifikációja során a legfontosabb vezérlő elv a **bírói jogvédelem minél szélesebb körű biztosításának megteremtése** volt. Ez, ahogyan majd látni fogjuk, egyrészt a jogvédelem **hézagmentességét** jelenti, azaz hogy bármely, a közigazgatás által okozott jogsérelem bíróság elé vihető legyen. Másrészt a jogvédelem **hatékonyágát** az ítélezés és minőségét erősítő szabályok által.

A következőkben a Kp. általános rendelkezéseit vizsgáljuk meg, terjedelmi korlátok miatt csak a legfontosabb kérdésekre koncentrálna.

#### 3.4.1. A KÖZIGAZGATÁSI BÍRÓI ÚT<sup>33</sup>

Korábban, a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (régii Pp.) közigazgatási pereket szabályozó XX. Fejezetének hatálya alatt a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság előtt az egyedi hatósági döntések bírósági felülvizsgálatára volt lehetőség, vagyis a közigazgatási határozatok és végzések voltak a bíróságon támadhatók.

A Kp. által bevezetett új fogalom a **közigazgatási tevékenység** fogalma, ezen keresztül nyitja meg a törvény a bírói utat. A Kp. – a közigazgatási tevékenység **generálklauzulával** történő szabá-

<sup>30</sup> A 3.4. fejezet Remes Gábor írása. A fejezet megírásához felhasználtuk egyebek mellett a Kp. normaszövegét és a megalkotására irányuló javaslat indokolását, továbbá: PETRIK Ferenc szerk. (2017): *A közigazgatási perrendtartás magyarzata – A közigazgatási eljárás szabályai II.* Budapest, HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft. és BARABÁS Gergeley – F. ROZSNYAI Krisztina – KOVÁCS András György szerk. (2018): *Kommentár a közigazgatási perrendtartáshoz – Kommentár a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvényhez.* Budapest, Wolters Kluwer Hungary Kft. c. műveket.

<sup>31</sup> Lásd az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdését.

<sup>32</sup> Lásd a 22/2013. (VII. 19.) AB határozatot.

<sup>33</sup> Kp. 4–5. §-ai.

lyozásán keresztül – ezt **kiszélesítette**, ami által megteremtette a **hézagmentes jogvédelem** alapvető feltételét. Most már a bírói gyakorlaton a sor, hogy a közigazgatási tevékenység absztrakt fogalmán keresztül, az egyes fogalmi elemeket figyelembe véve esetről esetre meghatározza azokat a közigazgatási tevékenységeket, amelyek bíróság elé vihetők.

A közigazgatási tevékenység fogalmi elemei:

- **közigazgatási szerv végzi** (amelynek fogalmát a perrendtartás meghatározza<sup>34</sup>),
- **közigazgatási jog által szabályozott** (vagyis a közigazgatási szervek más jogágak, például polgári vagy büntetőjog területére tartozó cselekményei nem tartoznak ide),
- az azzal **érintett jogalany jogi helyzetének megváltoztatására irányul, vagy azt eredményezi**,
- **cselekmény** (aktív, tevőleges magatartás, fogalmát a perrendtartás szintén megadja<sup>35</sup>) vagy **mulasztás** (passzív magatartás, azaz ha a szerv a jogszabály által előírt cselekmény megvalósításáról nem gondoskodik).

**Közigazgatási jogvita** akkor keletkezik, ha a **közigazgatási tevékenység jogszerűségét**, azaz az irányadó jogszabályoknak való megfelelőségét kifogásolják. A közigazgatási jogvita tárgya tehát valamely közigazgatási tevékenység jogszerű, avagy jogszerűtlen volta. Közigazgatási jogvita ezen túl a **közigazgatási szerződéssel**,<sup>36</sup> valamint a **közszolgálati jogviszonnyal**<sup>37</sup> kapcsolatos jogvita is.

A Kp. arról is rendelkezik, hogy mely esetekben **nincs helye** – törvény eltérő rendelkezése hiányában – **közigazgatási jogvitának**:

- a **kormányzati** tevékenységgel kapcsolatban (különösen: külügyek, honvédelem, idegenrendészet),
- a **járadékos** (azaz nem érdemi) közigazgatási cselekményekkel kapcsolatban, amelyek lényege, hogy valamely más közigazgatási cselekmény megvalósítását szolgálják (például a közigazgatási eljárás során hozott végzések),
- az egymással **irányítási vagy vezetési jogviszonyban** álló felek között.

**Egyedi ügyben alkalmazandó általános hatályú rendelkezés** akkor lehet közigazgatási jogvita önálló tárgya, ha a jogsérelem az általános hatályú rendelkezés alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, közigazgatási cselekmény megvalósítása nélkül következett be. Ha az egyedi ügyben alkalmazandó általános hatályú rendelkezés közvetetten (nem önállóan) hatályosul, akkor azzal a közigazgatási cselekménnyel együtt lehet közigazgatási jogvita tárgya, amelynek a megvalósítása során azt alkalmazták.

**Közigazgatási bírói útra** tartozik a **közigazgatási jogvita** eldöntése. A perrendtartás továbbá közigazgatási bírói utat enged azokban a **közjogi jogvitákban** (közigazgatási szervek vagy nem közigazgatási, de állami szervek közjogi – alkotmányjogi – típusú vitáiban) is, amelyek elbírálását törvény a

<sup>34</sup> Közigazgatási szerv [Kp. 4. § (7) bekezdésének 1. pontja]:

- az államigazgatási szerv, és annak önálló feladat- és hatáskörrel felruházott szervezeti egysége és közege,
- a helyi önkormányzat képviselő-testülete és annak szerve,
- a nemzetiségi önkormányzat testülete és szerve,
- a köztestület, a felsőoktatási intézmény, és annak önálló feladat- és hatáskörrel felruházott tisztségviselője vagy szerve,
- a jogszabály által közigazgatási cselekmény megvalósítására feljogosított egyéb szervezet vagy személy.

<sup>35</sup> Közigazgatási cselekmény [Kp.4. § (3) bekezdése]:

- az egyedi döntés,
- a hatósági intézkedés,
- az egyedi ügyben alkalmazandó – a jogalkotásról szóló törvény hatálya alá nem tartozó – általános hatályú rendelkezés (pl. köztestületi szabályzatok, közlemények, ajánlások, módszertani útmutatók),
- a közigazgatási szerződés.

<sup>36</sup> Közigazgatási szerződés [Kp. 4. § (7) bekezdésének 2. pontja]: a magyar közigazgatási szervek között közfeladat ellátására kötött szerződés vagy megállapodás, továbbá az a szerződés, amelyet törvény vagy kormányrendelet annak minősít.

<sup>37</sup> Közszolgálati jogviszony [Kp. 4. § (7) bekezdésének 3. pontja]: az állam vagy az állam nevében eljáró szerv és az állam nevében foglalkoztatott személy között munkavégzés, illetve szolgálatteljesítés céljából létesített, a közszolgálatára irányuló, törvényben meghatározott speciális kötelezettségeket és jogokat tartalmazó jogviszony; ide nem értve a bírák, az igazságügyi alkalmazottak, továbbá az ügyészségi alkalmazottak szolgálati viszonyát, valamint a munkaviszonyban állók jogviszonyát.

közigazgatási ügyben eljáró bíróság hatáskörébe utalja.<sup>38</sup> A bíróság dönt továbbá az **önkormányzati normakontroll eljárásokban** (önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálatára irányuló, valamint a helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettségének elmulasztása miatti eljárás).

A bíróság a közigazgatási jogvitát **közigazgatási perben** bírálja el. A Kp. az eljárási szabályokat az aktus-felülvizsgálatra modellezi, meghatározva a közigazgatási per általános szabályait, majd ehhez képest szabályozza a **különös közigazgatási perekre**<sup>39</sup> (egyszerűsített per, mulasztási per, marasztalási per, köztestületi felügyeleti per) vonatkozó eltéréseket. Ezt követően rendelkezik az egyéb **közigazgatási bírósági eljárásokról**<sup>40</sup> (önkormányzati normakontroll eljárások, új eljárásra kötelező és mulasztási ítélet kikényszerítésére irányuló eljárás, közigazgatási szerv kijelölésére irányuló eljárás).

Fontos megemlíteni, hogy a Kp. hatálybalépésével – bár a korábbiaktól eltérően, ma már a közigazgatási végzéseket is perben bírálja el a bíróság – a közigazgatási nemperes eljárások nem szűntek meg. Ezek szabályait külön törvény tartalmazza,<sup>41</sup> és ágazati szabályozás utalhat ide bizonyos speciális eljárástípusokat.<sup>42</sup>

### 3.4.2. A KP. HATÁLYA<sup>43</sup> ÉS ALAPELVEI<sup>44</sup>

A Kp. alkalmazási körét tekintve az alábbiak emelendők ki: a Kp. **időbeli hatálya** alapján a törvényt a **2018. január 1. napján vagy azt követően előterjesztett keresetlevél** alapján indult eljárásokban kell alkalmazni. A 2018. január 1-je előtt indult eljárásokat tehát még a régi Pp. szerint kell lefolytatni.

A Kp. **tárgyi hatálya** azt mutatja meg, hogy mely eljárásokat kell e törvény szerint lefolytatni. A Kp. megalkotásával a jogalkotói cél az volt, hogy egyetlen kódex tartalmazza valamennyi közigazgatási bírósági eljárás általános rendelkezéseit, hogy azok világosak, könnyen átláthatók legyenek. Ezért a szabály az, hogy a Kp.-t kell alkalmazni a **közigazgatási jogviták elbírálása iránti közigazgatási perekben és az egyéb közigazgatási bírósági eljárásokban**.

Ugyanakkor a közigazgatási tevékenység generálklauzulával történő szabályozása miatt szükséges annak meghatározása is, hogy mely közigazgatási jogviták elbírálására **nem terjed ki a Kp. tárgyi hatálya**. A Kp. lehetővé teszi, hogy a jogalkotó – törvénnyel – bizonyos közigazgatási jogvitákra a közigazgatási tevékenységgel érintett életviszonyok sajátosságai miatt **más bírósági szabályok** alkalmazását írja elő (például birtokvédelmi eljárásokban, közérdekű adat kiadása iránti eljárásokban, a Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala által hozott határozatokkal kapcsolatos eljárásokban, a hozzátartozók közötti erőszak miatt alkalmazható távoltartással kapcsolatos eljárásokban, a büntetés-végrehajtási intézetek által fogvatartottakkal szemben hozott intézkedésekkel kapcsolatos eljárásokban).

A Kp. hatálybalépése előtti időben a régi Pp. XX. Fejezete a közigazgatási határozat felülvizsgálata iránti perekben a polgári per általános szabályait rendelte alkalmazni, bizonyos eltérésekkel. Ez a gyakorlatban számos nehézséget okozott, hiszen egy alapvetően magánjogi jogviták rendezésére szolgáló eljárási szabályrendszernek kellett a közigazgatási perekben is érvényesülnie. Emiatt számos eljárási rendelkezést, jogintézményt a bírói gyakorlat formált a közigazgatási perek képére.

<sup>38</sup> Vö. a nemzetiségi önkormányzat tisztségviselőjének és tagjának összeférhetlenségével kapcsolatos eljárások – a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény (Nektv.) 106. § (7)–(8) bekezdései.

<sup>39</sup> Lásd a Kp. XX–XXIV. Fejezetét.

<sup>40</sup> Lásd a Kp. XXV–XXVII. Fejezetét.

<sup>41</sup> A Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításáról és az egyes közigazgatási nemperes eljárásokban alkalmazandó szabályokról szóló 2005. évi XVII. törvény (Knp.).

<sup>42</sup> Vö. a nemzetiségi önkormányzat tisztségviselőjének és tagjának összeférhetlenségével kapcsolatos eljárások – Nektv. 106. § (7)–(8) bekezdései; a helyszíni kutatás előzetes bírói engedélyezése – a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (Tptv.) 65/A. § (3) bekezdése.

<sup>43</sup> Kp. 1. §, 6. §, 157. §.

<sup>44</sup> Kp. 2–3. §-ai.



Nagyon sok kúriai jogegységi határozat, kollégiumi vélemény segítette a jogalkalmazást.

A Kp. önálló közigazgatási perjogi kódex, amelynek önállósága azt jelenti, hogy a jogalkotó elismerte, hogy a közigazgatási per nem egy speciális magánjogi per. A Kp. ennek megfelelően elszakadva a polgári per kereteitől, a közigazgatási per jog sajátképi szabályait tartalmazza. Az önállóság azonban nem jelent teljes elszakadást, hiszen a Kp. is **visszaütal a polgári perrendi szabályokra: a Polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: új Pp.)** rendelkezéseire. Azonban míg régen az általános polgári peres szabályok generális háttérként szolgáltak, az eljárás törzsét adták, és éppen ez vezetett számos értelmezési kérdéshez, addig a Kp. hatálya alatt a közigazgatási perben vagy az egyéb közigazgatási bírósági eljárásban a polgári perrendtartás szabályait akkor kell alkalmazni, **ha azt a Kp. kifejezetten előírja**. Vagyis a Kp. maga választja ki és egyértelműen rögzíti az alkalmazandó új Pp. szabályokat.

Emellett a Kp. **értelmezési alapvetése** az, hogy az új Pp. rendelkezéseit „e törvénnyel összhangban” kell alkalmazni. Vagyis valamennyi, az új Pp.-ből kölcsönzött eljárási rendelkezést a Kp. rendszerébe illesztve kell értelmezni és alkalmazni, ez pedig – az eltérő értelmezési és alkalmazási keretre figyelemmel – akár a polgári ügyszaktól eltérő értelmezést és alkalmazást is jelenthet.

A közigazgatási bírósági eljárásokban is alkalmazandók az igazságszolgáltatásnak azok az általános, annak egészére érvényes alapelvei, amelyeket az **Alaptörvény**, valamint a bíróságok szervezetről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: **Bszi.**) tartalmaz.

A **Kp.**-ban ugyanakkor külön, nevesített alapvető rendelkezéseket nem találunk. A törvény ugyanis nem elvontan, hanem magatartási szabályként, **a bíróság feladatának és a felek kötelezettségeinek meghatározásán keresztül fogalmazza meg** azokat az alapvető követelményeket, amelyeknek az eljárás során mindvégig érvényesülniük kell. Miután ezek a rendelkezések a perrendi szabályok egészét áthatják, éppen ezért sokszor az eljárás egyes tételes rendelkezéseiben is – az adott perjogi helyzetre formálva, még inkább konkretizálva – visszaköszönnek. Ugyanakkor – kifejezett jogszabályi rendelkezés hiányában – hégzagpótló szerepük van, valamennyi eljárási szabály helyes tartalmának megállapítását segítik.

Amint arról már szó esett, **a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság alapvető feladata** a közigazgatás – esetlegesen – jogsértő tevékenységével szembeni jogvédelem biztosítása.

A Kp. megfogalmazása szerint a bíróságnak eljárásával a közigazgatási tevékenységgel megvalósított jogsértéssel szemben – erre irányuló megalapozott kérelem esetén – **hatékony jogvédelmet** kell biztosítani. Ezzel kapcsolatban a Kp. preambulumban írtakat is érdemes megemlíteni, miszerint a perrendi szabályok a közigazgatási perek hatékony, gyors és szakszerű elbírálását garantálják, a Kp. célja a közigazgatási bíróságok által a közigazgatás jogsértő tevékenységével szemben nyújtott jogvédelem és jogorvoslat biztosítása, továbbá hogy a közigazgatási szervek hatásköreiket a törvényben előírtaknak megfelelően gyakorolják, és tevékenységük összhangban legyen azokkal a célokkal, amelyek elérése érdekében azokat megvalósították. E rendelkezésekből kiolvasható, hogy a jogvédelem hatékonysága jelenti egyrészt az ítélezés gyorsaságát, időszerűségét, amelyet a koncentrált pervitel biztosít. Másrészt annak szakszerűségét, minőségét, amelyet a felek közötti fegyveregyenlőséget garantáló – a közigazgatási per sajátosságaira szabott, a polgári perjogtól részben eltérő – eljárási szabályok, továbbá a jogvita végleges, érdemi rendezését biztosító, ténylegesen érvényesülő, a bíróságot az okozott jog-, illetve érdeksérelem orvoslására képessé tevő rendelkezések szolgálnak.<sup>45</sup> Emellett az is látható, hogy a Kp. a bíróság számára kétirányú – szubjektív és objektív – jogvédelmi feladatot határoz meg. A bírósági eljárás a szubjektív jogvédelem keretében az egyéni jogsérelmek orvoslásának eszköze. Az objektív jogvédelem keretében pedig, a jogállamiság elvéből levezethetően, a közigazgatás törvényhez kötöttségét, törvényes működését hivatott érvényre juttatni: a közigazgatás tevékenysége jogszerűségének vizsgálata során ugyanis nem csupán két magánérdek összeütközéséről van szó: figyelemmel kell lenni a közérdek védelmére is.

A szubjektív jogvédelem biztosításához kapcsolódik a **kérelemhez kötöttség elve**, ami azt jelenti, hogy a bíróság csak akkor jár el, ha ezt kérik, a közigazgatási bírósági eljárás kérelemre, és nem

<sup>45</sup> Lásd a 22/2013. (VII. 19.) AB határozatot, valamint a 9/2017. (IV. 18.) AB határozatot.

hivatalból indul.<sup>46</sup> A bíróság a közigazgatási jogvitát a kereseti kérelem, a felek által előterjesztett kérelmek és jognyilatkozatok keretei között bírálja el, vagyis a bíróság csakis a peres felek kérelmeiről dönthet, viszont az előterjesztett kérelmek mindegyikéről köteles döntést hozni.<sup>47</sup> Az objektív jogvédelem – a rendelkezési elv áttöréseként – törvényben meghatározott, kivételesen a bíróság hivatalbóli eljárását teszi lehetővé.<sup>48</sup>

A **tartalom szerinti minősítés elve** egyrészt a fél által előadott kérelmekre, nyilatkozatokra vonatkozik, mert azokat a bíróságnak elnevezésüktől függetlenül, tartalmuk szerint kell elbírálnia. Másrészt vonatkozik magára a vitatott közigazgatási tevékenységre is, annak felek általi megjelölése ugyanis a bíróságot nem köti. A bíróság hivatalból annak tartalma szerint veszi figyelembe a közigazgatási tevékenységet, és annak megfelelő eljárásban bírálja el.<sup>49</sup> A bíróság a téves formában megvalósított közigazgatási tevékenységet a tartalmának megfelelő eljárási rendben bírálja el, amiről fellebbezhető végzést hoz.<sup>50</sup>

A **tisztességes eljárás (fair trial) követelménye** – az AB gyakorlata szerint – felöleli az eljárásjogi garanciák érvényesülését, és egy olyan minőséget jelent, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet csupán megítélni. A tisztességes eljárás követelménye szoros összefüggésben van a hatékony bírói jogvédelem igényével. A tisztességes eljárás alkotmányos követelményrendszerét kielégítő hatékony bírói jogvédelem attól függ, hogy az eljárási szabályok értelmében a bíróság mit vizsgálhat felül, van-e lehetősége a jogvita végleges, érdemi rendezésére. A közigazgatási határozatok törvényességének bírói ellenőrzése alkotmányosan nem korlátozódhat a formális jogszerűség vizsgálatára, a közigazgatási perben a bíróság nincs a közigazgatási határozatban megállapított tényálláshoz kötve, és a jogszerűség szempontjából felülbírálhatja a közigazgatási szerv mérlegelését is.<sup>51</sup>

A tisztességes eljáráshoz kapcsolódó, a Kp.-ban külön nevesített feladata a bíróságnak a **felek tájékoztatáshoz és nyilatkozattételhez fűződő jogának biztosítása**. A bíróság köteles gondoskodni arról, hogy a felek minden, az eljárás során előterjesztett kérelmet, nyilatkozatot, a bírósághoz benyújtott okiratot, bizonyítékot megismerhessenek, és azokra – megfelelő határidőn belül – nyilatkozhassanak. A személyesen, jogi képviselő nélkül eljáró féllel szemben további tájékoztatási feladata van a bíróságnak: perbeli eljárási jogairól és kötelezettségeiről, a pártfogó ügyvédi képviselet iránti kérelem előterjesztésének lehetőségéről, valamint indokolt esetben a támogató perben való részvételéről köteles a szükséges tájékoztatással ellátni.

Az **eljárási igazságosság érvényre juttatásának feladata** az eljárási törvény rendelkezéseinek igazságos, egyenlő és méltányos alkalmazására utal. A bíróságnak elő kell segítenie a felek és más perbeli személyek eljárási jogainak megfelelő gyakorlását és kötelezettségeik megfelelő teljesítését, nem feladata ugyanakkor az anyagi igazság kiderítésére való törekvés.

A **perkoncentráció elve** a hatékonyság jegyében az ítélezés gyorsaságát, időszerűségét hivatott előmozdítani, és arra a kívánalomra utal, hogy a jogvita elbírálása szempontjából jelentős összes tény, körülmény, adat, információ a lehető legkorábban a bíróság rendelkezésére álljon, így az eljárást lehetőleg az első tárgyaláson lezárhassa, a bírósági eljárás minél gyorsabban befejezhető legyen. Ezt szolgálják különösen a pervitelre és a pervezetésre vonatkozó rendelkezések is.

<sup>46</sup> A közigazgatási per már az Ákr. jogorvoslati rendszerében is kérelemre induló jogorvoslati eljárás [Ákr. 113. § (1) bekezdésének a) pontja].

<sup>47</sup> Lásd a Kp. 85. § (1) bekezdését, valamint a 86. § (1) bekezdését.

<sup>48</sup> Lásd a Kp. 78. § (5) bekezdését, valamint a 85. § (3) bekezdését.

<sup>49</sup> Lásd a Kp. 4. § (6) bekezdését.

<sup>50</sup> Lásd a Kp. 45. § (2) bekezdését.

<sup>51</sup> Az AB a tisztességes eljáráshoz való jog lényegéről kialakított álláspontját elvi jelentőséggel a 6/1998. (III. 11.) AB határozatban foglalta össze, és az itt megfogalmazott megállapításokat utóbb több döntésében is megerősítette és gyakorlattá formálta. Lásd még a: 39/1997. (VII. 1.) AB határozatot, 5/1999. (III. 31.) AB határozatot, 14/2002. (III. 20.) AB határozatot, 15/2002. (III. 29.) AB határozatot, 35/2002. (VII. 19.) AB határozatot, 8/2011. (II. 18.) AB határozatot, 72/1995. (XII. 15.) AB határozatot, 7/2013. (III. 1.) AB határozatot.

A koncentrált bírósági eljárás elve egyben megvalósítja a **költségtakarékosság elvét** is.

A Kp. a **felek kötelezettségei** között nevesíti – a koncentrált bírósági eljárás érdekében – a **jóhiszemű pervitel**, valamint a **bírósággal való együttműködés** követelményét.

Féli kötelezettség az **igazmondás**, vagyis hogy a felek tényállításaikat és egyéb, tényekre vonatkozó nyilatkozataikat a valóságnak megfelelően kötelesek előadni.

A felek kötelessége továbbá a **peranyag-szolgáltatás**, azaz a jogvita elbírálásához szükséges tények feltárása, az alátámasztásukra szolgáló adatok és bizonyítékok rendelkezésre bocsátása – ha törvény eltérően nem rendelkezik – őket terheli.

**Kapcsolódó joggyakorlat:**

**KGD 2019/36.**

**KGD 2019/64.**

**KGD 2019/75.**

A felülvizsgálati kérelmet előterjesztő fél kötelessége, hogy egyrészt megjelölje azon okot vagy okokat, amelyek alapján a jogorvoslati kérelem befogadható, másrészt azon körülmények feltárása is, melyek az általa megjelölt befogadási ok alátámasztására szolgálnak. Amennyiben a fél ezen kötelezettségei közül valamelyiknek nem tesz eleget, úgy a felülvizsgálati kérelem befogadhatóságának érdemi elbírálására sem kerülhet sor, a Kúria ugyanis a befogadhatóság körében kizárólag a fél által megjelölt okból vizsgálódhat.

### 3.4.3. A BÍRÓSÁG<sup>52</sup>

Magyarországon a **bírósági szervezetrendszer többszintű**. Az első a **járásbíróságok** (a fővárosban a kerületi bíróságok) szintje. A második szinten található a **törvényszékek**, felettük pedig az **ítélőtáblák**. A bírósági szervezet élén a **Kúria** áll.



5. ábra: A bírósági szervezetrendszer  
Forrás: a szerző saját összeállítása

<sup>52</sup> Kp. 7. §-a.

A **közigazgatási bíráskodás** – első fokon – a rendszerváltást követően járásbírói (akkori helyi bírósági), majd törvényszéki (akkori megyei bírósági) szinten működött, 2013. január 1-jétől pedig általános hatáskörű elsőfokú közigazgatási bíróságként (valamint a munkaviszonyból, illetve munkaviszony jellegű jogviszonyból származó ügyek elbírálására) létrejöttek a **közigazgatási és munkaügyi bíróságok** (a továbbiakban: **KMB**) Budapesten és az ország 19 megyéjében. E különbíróságok speciális szakmai testületeiként pedig megalakultak a **közigazgatási és munkaügyi regionális kollégiumok** (a továbbiakban: **KMRK**), amelyek feladata az ítékezés szakmai színvonalának emelése és a jogalkalmazás egységének a javítása; jelenleg nyolc KMRK működik az országban.

A közigazgatási bíráskodás továbbfejlesztése, az eljárási és a szervezeti szabályok mikénti alakulása a rendszerváltás óta eltelt idő folyamatosan visszatérő kérdése volt az elmélet és gyakorlat számára egyaránt. A közigazgatási bíráskodás eljárási reformjának eredménye a **Kp.**, amely – a perjogi szabályozás mellett – a bíróságra vonatkozó intézményi szabályokat is tartalmaz, és amely szabályok változásokat hoztak az eljáró fórumrendszer tekintetében is, hatálybalépése óta közigazgatási ügyekben a **KMB-k**, a **Fővárosi Törvényszék** és a **Kúria** jár el. Ebből látható, hogy járásbírókhoz és ítéltáblákhoz egyáltalán nem kerülhetnek közigazgatási perek, illetve a törvényszékek közül is csak egy – a fővárosi – foglalkozik közigazgatási perek intézésével. (Ide tartozik, hogy a Kp. Országgyűlés által elfogadott eredeti szövege tartalmazta a „közigazgatási felsőbíróságként eljáró bíróság” elnevezést, egyben kimondta, hogy közigazgatási felsőbíróságként a Fővárosi Törvényszék jár el. Az AB ezzel összefüggésben megállapította, hogy a vonatkozó szervezeti és eljárási szabályok a sarkalatosság követelményének megsértése miatt alaptörvény-ellenesek.<sup>53</sup> Ezt követően fogadta el az Országgyűlés az ennek megfelelő módosított szöveggel a Kp.-t.)



6. ábra: A közigazgatási bíráskodás szervezeti keretei  
Forrás: a szerző saját összeállítása

Az **Alaptörvény hetedik módosítása** megteremtette a közigazgatás bírói kontrolljának szervezetenként is elkülönült modelljét. A módosítás eredményeként az Alaptörvény úgy szabályoz, hogy a bírósági szervezet rendes bíróságokra és közigazgatási bíróságokra tagozódik. Az Alaptörvény 25. cikk (3)

<sup>53</sup> Lásd a 1/2017. (I. 17.) AB határozatot.

bekezdése szerint a közigazgatási bíróságok döntenek közigazgatási jogvitákban és törvényben meghatározott egyéb ügyben. Az Alaptörvény Záró rendelkezéseinek 27. pontja azonban azt is kimondja, hogy a közigazgatási bírósági szervezet felállításáról szóló sarkalatos törvény hatálybalépéséig a bíróság dönt a közigazgatási határozatok törvényességéről. Az önálló közigazgatási bírósági szervezet felállításáról **a közigazgatási bíróságokról szóló 2018. évi CXXX. törvény** rendelkezik, amely 2020. január 1-jén lépett volna hatályba,<sup>54</sup> azonban ezt a jogalkotó **elhalasztotta**.<sup>55</sup> Erre tekintettel a közigazgatási bíráskodás továbbra is a rendes bírósági szervezet keretei között működik.

A **Bíróság összetétele**<sup>56</sup> kapcsán az alábbiak emelendők ki: a Kp. fontos újdonsága, hogy **már az elsőfokú eljárásban a társasbíráskodást teszi elsődlegessé**:<sup>57</sup> a három hivatásos bíróból álló tanácsban való eljárást tekinti elsődlegesnek az egyesbírói eljárással szemben. Ezért fő szabály szerint a bíróság már az elsőfokú eljárás során is **három hivatásos bíróból álló tanácsban** jár el.

A Kp. felsorolja azokat az eseteket, amikor a fő szabálytól eltérően **egyesbíró** jár el (például másodfokú közigazgatási határozat vizsgálatára indított perben).<sup>58</sup>

A Kp. szabályozása azonban rugalmas: lehetőséget ad a **bíróság mérlegelésétől függő átjárásra**, vagyis arra, hogy a bíróság maga eldöntse, hogy az ügy bonyolultsága tanácsban, vagy egyesbíróként történő eljárást tesz indokolttá. Ennek megfelelően a bíróság a törvény szerint tanács elé kerülő bármely ügyben dönthet úgy, hogy egyesbíró járjon el, és a törvény szerint egyesbírói hatáskörbe utalt bármely ügyet is eldöntheti tanácsban eljárva.

	Határideje	Feltétele
Tanács → a tanács tagja mint egyesbíró	Előkészítő tanácsülésen	Az ügy mind ténybeli, mind jogi szempontból egyszerű megítélésű.
Egyesbíró → három hivatásos bíróból álló tanács	A tárgyalás megkezdése előtt	Az ügy különös bonyolultsága, a tanács elé utalt ügyben utóbb egyesbíró nem járhat el!

### 1. táblázat: Az egyesbíró/tanács elé utalás

Forrás: a szerző saját összeállítása

<sup>54</sup> Lásd a közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépéséről és egyes átmeneti szabályokról szóló 2018. évi CXXXI. törvény (Átmtv.) 25. §-át.

<sup>55</sup> Lásd a közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépésének elhalasztásáról szóló 2019. évi LXI. törvény 1. §-át.

<sup>56</sup> Kp. 8., 10. §-a.

<sup>57</sup> Vö. Alaptörvény 27. cikk (1) bekezdése.

<sup>58</sup> Egyesbíró jár el első fokon [Kp. 8. § (3) bekezdése]:

- a kétfokú közigazgatási eljárásban hozott közigazgatási cselekmény vizsgálatára indított perben,
- az ötmillió forintot meg nem haladó alapösszegű fizetési kötelezettséget vitató kereset alapján indult perben,
- a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek és a harmadik országbeli állampolgárok beutazásával és tartózkodásával, valamint a menedékjoggal kapcsolatos perben,
- a „szociális” perben,
- a hatósági igazolvánnyal, hatósági bizonyítvánnyal, illetve hatósági nyilvántartás vezetésével kapcsolatos perben,
- a hatósági határozattal szemben kizárólag a hatósági eljárás egyéb résztvevőjének keresete alapján indult perben,
- a járulékos közigazgatási cselekménnyel kapcsolatos perben,
- a mulasztási perben,
- a közszolgálati jogviszonnnyal kapcsolatos perben,
- az e törvényben meghatározott egyéb perben.

A **másodfokú és a felülvizsgálati bíróság három hivatásos bíróból álló tanácsban** jár el. Azonban a **Kúria** – ha az ügy különös bonyolultsága vagy kiemelt társadalmi jelentősége indokolja – **elrendelheti, hogy öt hivatásos bíróból álló tanács** járjon el. Ilyen esetben – ha az ügy jellege ezt indokolja – a tanács legfeljebb két tagja olyan bíró lehet, aki közigazgatási ügyben eljáró bírónak nincs kijelölve.

A Kp. a tisztességes eljárás követelményének biztosítása érdekében rögzíti az ún. **kizárási okokat**, amelyek a bíró személyével vagy a bírósággal (a bíróság vezetőjével) szemben állhatnak fenn. Azt eredményezik, hogy az adott bíró, illetve bíróság a konkrét per elintézéséből ki van zárva, annak elbírálásában nem vehet részt.

A Kp. felsorolja a **bírót érintő** kizárási okokat,<sup>59</sup> amelyek között megkülönböztethetünk **abszolút** okokat (például az ügyben való érdekelttség vagy a közigazgatási tevékenység megvalósításában való részvétel) és **relatív** kizárási okokat (elfogultság). Az abszolút kizárási okok minden további nélkül megalapozzák a kizárást, a relatív kizárási ok esetében a kizárásról döntő bíróságnak kell azt mérlegelnie, hogy az elfogultság valóban fennáll-e, a bírótól az ügy tárgyilagossága megítélése egyéb okból valóban nem várható-e el.

A **bíróságot (annak vezetőjét) érintő** kizárási okok **abszolút** okok (például az ügyben való érdekelttség), amelyeket a Kp. ugyancsak felsorol.<sup>60</sup> Fontos látni, hogy a bíróságot érintő kizárási okok csakis a KMB-re vonatkozhatnak, tehát a Fővárosi Törvényszékre és a Kúriára nem.

A **kizárási kérelem bejelentésére és elintézésére** a Kp. az új Pp. szabályait<sup>61</sup> rendeli alkalmazni, azonban a kizárás kérdésében a **Fővárosi Törvényszék** dönt, ha az adott KMB-nek nincs olyan bírója vagy tanácsa, amelyre a kizárási ok nem vonatkozik, vagy ha a kizárási ok az egész bíróságra kiterjed.

A **Bíróság hatásköre és illetékessége**<sup>62</sup> vonatkozásában az alábbiak relevánsak:

A **hatásköri szabályok** a bíróságok közötti **vertikális** munkamegosztást rendezik, azt mondják meg, hogy **milyen szintű bíróság** jár el egy adott ügyben.

A Kp. az elsőfokú közigazgatási bírósági hatásköröket a különböző szintek között differenciáltan telepíti. Első fokon mindhárom szinten – vagyis a KMB-k, a törvényszék és a Kúria szintjén is – ítéleznek a bíróságok.

A **differenciálás alapja** – adott esetben az eljáró közigazgatási szerven keresztül – az adott ügy tárgya: annak jelentősége, súlya, bonyolultsága, illetve gyakorisága. A KMB a közigazgatási ügyekben eljáró általános hatáskörű elsőfokú bíróság. A törvényszéki elsőfokú hatásköröket (ami az illetékességi szabályokkal együtt olvasva a Fővárosi Törvényszék elsőfokú hatáskörét jelenti), illetve a Kúria elsőfokú hatáskörét alapvetően az oda kerülő ügyek kiemelt jellege alapozza meg. Nem meghatározó szempont e tekintetben a per tárgyának értéke, a polgári perrendi szabályokkal ellentétben.

<sup>59</sup> A per elintézéséből ki van zárva, és abban mint bíró nem vehet részt [Kp. 10. § (1), (2) bekezdése]:

- az, aki a perben félként vagy érdekeltként részt vehet,
- az a személy, aki a vitatott közigazgatási tevékenység megvalósításában részt vett,
- a fél vagy az érdekelt tisztségviselője, tagja, alapítója, nyilvánosan működő részvénytársaság esetében befolyással rendelkező tagja, illetve a féllel vagy az érdekelttel – a költségvetési szerv kivételével – foglalkoztatásra irányuló jogviszonyban álló személy, a jogviszonya megszűnését követő öt évig,
- az előző pontok alá eső személy képviselője, támogatója vagy olyan volt képviselője, volt támogatója, aki az ügyben eljár,
- az előző pontok alá eső személy Polgári Törvénykönyv szerinti hozzátartozója,
- az, akinek tanúként való meghallgatását a bíróság elrendelte, vagy akit a bíróság szakértőként rendelt ki, illetve aki szakvéleményt adott,
- a perrel összefüggő közvetítői eljárást lefolytató személy,
- az, akitől az ügy tárgyilagossága megítélése egyéb okból nem várható,
- a perorvoslat elintézéséből ki van zárva az a bíró is, aki a perorvoslattal támadott határozat meghozatalát megelőző bírósági eljárásban részt vett.

<sup>60</sup> A perben nem járhat el az a KMB [Kp. 10. § (3) bekezdése]:

- amelynek vezetőjével szemben a Kp. 10. § (1) bekezdés a)-e) pont szerinti kizárási ok áll fenn, vagy
- amely a perben félként vagy érdekeltként vehet részt.

<sup>61</sup> Lásd új Pp. 15–18. §-ait.

<sup>62</sup> Kp. 12–15. §-ai.

KMB	Fővárosi Törvényszék	Kúria
Mindazok a közigazgatási perek és egyéb közigazgatási bírósági eljárások, amelyek elbírálását törvény nem utalja a Fővárosi Törvényszék vagy a Kúria hatáskörébe.	<p>Az eljáró közigazgatási szervre tekintettel meghatározott hatáskörök:</p> <p>a közszolgálati jogviszonnal kapcsolatos per kivételével:</p> <p>törvény eltérő rendelkezésének hiányában</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– az önálló szabályozó szerv,<sup>63</sup></li> <li>– az autonóm államigazgatási szerv,<sup>64</sup></li> <li>– a kormányzati főhivatal,<sup>65</sup></li> <li>– a vasúti igazgatási szerv,</li> <li>– a légiközlekedési hatóság,</li> <li>– a Magyar Nemzeti Bank közigazgatási tevékenységével kapcsolatos per.</li> </ul>	
	<p>Az adott ügy tárgyára tekintettel meghatározott hatáskörök:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– a közigazgatási szerv kijelölésére irányuló eljárás,</li> <li>– a gyülekezési jog gyakorlásával kapcsolatos bírósági eljárás,</li> <li>– a minősített adatok megismerésével kapcsolatos per,</li> <li>– a köztisztviselői jogvita.</li> </ul>	<p>Az adott ügy tárgyára tekintettel meghatározott hatáskörök:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– a helyi önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálatára irányuló eljárás,</li> <li>– a helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettségének elmulasztása miatti eljárás, az alkotmányjogi panasz orvoslása eljárási eszközének megállapítására irányuló eljárás.</li> </ul>

2. táblázat: *Elsőfokú közigazgatási bírósági hatáskörök*

*Forrás: a szerző saját összeállítása*

<sup>63</sup> Önálló szabályozó szerv [a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény (Ksztv.) 1. § (3) bekezdése]:

- Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal,
- Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság.

<sup>64</sup> Autonóm államigazgatási szerv [a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény (Ksztv.) 1. § (4) bekezdése]:

- Egyenlő Bánásmód Hatóság,
- Gazdasági Versenyhivatal,
- Közbeszerzési Hatóság,
- Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság,
- Nemzeti Választási Iroda.

<sup>65</sup> Kormányzati főhivatal [a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (Kit.) 2. § (3) bekezdése]:

- Központi Statisztikai Hivatal,
- Országos Atomenergia Hivatal,
- Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal,
- Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala.

A Fővárosi Törvényszék és a Kúria **vegyes fokú bíróságok**

- a **Fővárosi Törvényszék** hatásköre **kettős: első- és másodfokú bíróságként** is eljár,
- a **Kúria** hatásköre pedig **hármassal: első, másodfokú és felülvizsgálati fórum** is.

	Fővárosi Törvényszék	Kúria
<b>Elsőfok</b>	Lásd a 2. táblázatot.	Lásd a 2. táblázatot.
<b>Másodfok</b>	A KMB-hez tartozó fellebbezett ügyekben.	A Fővárosi Törvényszékhez tartozó fellebbezett ügyekben.
<b>Felülvizsgálat</b>		A KMB és a Fővárosi Törvényszék jogerős bírósági határozatainak jogszerűségét vizsgáló rendkívüli perorvoslatokban.

3. táblázat: *Másodfokú és felülvizsgálati közigazgatási bírósági hatáskörök*  
*Forrás: a szerző saját összeállítása*

Az **illetékességi szabályok** a bíróságok közötti **horizontális munkamegosztást** rendezik, azt mondják meg, hogy az **azonos szintű bíróságok közül melyik** jár el egy adott ügyben. Az illetékesség **földrajzi, területi alapon** osztja el az ügyeket az egyes bíróságok között.

Az **általános illetékességi ok a közigazgatási tevékenység megvalósulásának a helye**. Ha más bíróság kizárólagos illetékessége megállapítva nincs, a perre az a bíróság illetékes, amelynek illetékességi területén a per tárgyává tett közigazgatási tevékenység megvalósult (például a közigazgatási határozat meghozatalának helye szerinti). Ha a vitatott közigazgatási cselekményt többfokú eljárásban valósították meg (például az Ákr. alapján fellebbezhető volt az elsőfokú közigazgatási határozat), a perre az a bíróság illetékes, amelynek illetékességi területén az elsőfokú közigazgatási cselekmény megvalósult.

A Kp. külön **magyarázó szabályokat** is tartalmaz, hogy egyes speciális esetekben mit kell a közigazgatási tevékenység megvalósulásának helye alatt érteni:

- **ingatlanhoz kapcsolódó jog vagy kötelezettség, illetve ingatlanra vonatkozó jogviszony** esetében: az ingatlan fekvésének a helyét (például területalapú mezőgazdasági támogatással kapcsolatos ügyek),
- **tevékenység bejelentése vagy engedélyezése** esetében: a tevékenység gyakorlásának helyét vagy tervezett helyét,
- e két eset kivételével (ha nem ingatlanról vagy tevékenység bejelentéséről [engedélyezéséről] van szó) az **országos illetékességgel eljáró, területi államigazgatási szerv közigazgatási tevékenysége** esetében: a felperes lakóhelyét, tartózkodási helyét, jogi személy, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet esetében a szervezet székhelyét, ennek hiányában a közigazgatási szerv székhelyét,
- e három eset kivételével (ha nem ingatlanról, tevékenység bejelentéséről [engedélyezéséről] vagy országos illetékességgel eljáró, területi államigazgatási szerv közigazgatási tevékenységéről van szó) **mulasztás** esetében: a közigazgatási szerv székhelyét,
- a **fővárosi székhelyű, de elsősorban Pest megye területére vagy annak egy részére illetékes közigazgatási szerv székhelyén megvalósult tevékenység** esetében: Pest megyét (de például ha a szerv illetékességi területe Budapestre és Pest megyére terjed ki, akkor a törvényi fogalomnak nem felel meg, így a fő szabály irányadó).

Az illetékesség szabályozása kapcsán újdonság a Kp.-ban a **KMB-k regionalizációja**. Az ország húsz KMB-je közül nyolc kiemelt, „régiónközponti” szerepet kapott, ezek a bíróságok valamennyi





székhelye –, ennek hiányában a közigazgatási szerv székhelye található. A „közszolgálati” perekben pedig a **munkavégzés helye** szerinti bíróság illetékes, de a természetes személy felperes a közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatos pert a lakóhelye szerint illetékes bíróság előtt is megindíthatja.

A törvény **kizárólagos illetékességi** szabályokat is tartalmaz, ami azt jelenti, hogy az azonos szintű bíróságok közül az egész országban csak egyetlen, meghatározott bíróság járhat el. A **Fővárosi KMB** kizárólagosan illetékes a perre, ha a közigazgatási tevékenység külföldön valósult meg. A Fővárosi Törvényszék kizárólagosan illetékes első fokon valamennyi törvényszéki hatáskörbe tartozó eljárás lefolytatására, továbbá másodfokon valamennyi KMB határozatával szembeni fellebbezés elbírálására.

Speciális illetékességi ok érvényesül a **teljesítés kikényszerítése iránti eljárásban**, mert ebben az esetben az **alap (új eljárásra kötelező vagy mulasztási) ítéletet hozó bíróság** jár el.<sup>67</sup>

A bíróságnak saját **hatáskörét és illetékességét az eljárás minden szakaszában hivatalból vizsgálnia kell**. Ennek eredményeként, ha akár a hatásköre, akár az illetékessége hiányát észleli, és a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bíróság vagy hatóság megállapítható, akkor az ügyet ehhez a bírósághoz vagy hatósághoz **át kell tennie**.<sup>68</sup> Ha a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bíróság vagy hatóság nem állapítható meg, akkor a **keresetlevél visszautasításáról** kell rendelkeznie.<sup>69</sup> Az illetékesség megállapítására vonatkozóan a Kp. úgy szabályoz, hogy arra a keresetlevél benyújtásának időpontja irányadó, vagyis ha a keresetlevél benyújtását követően az illetékességet megalapozó körülményben változás is történik (például a felperes elköltözik), az a bíróság már meglévő illetékességét nem befolyásolja. Azonban ha a per a keresetlevél benyújtása után bekövetkezett valamely változás folytán tartozna a bíróság illetékessége alá, a bíróság illetékességét akkor is meg kell állapítani.

**Pozitív hatásköri vagy illetékességi összeütközésről** beszélünk, ha több bíróság is megállapítja hatáskörét és illetékességét. A bíróság hatáskörét és illetékességét megállapító döntésnek tekintendő, ha a bíróság a perelőkészítést megkezdi. A **pozitív hatásköri összeütközést** a Kp. a **közigazgatási ügyekben eljáró bíróság primátusának** kimondásával igyekszik kiküszöbölni: kötelezővé teszi e bíróság hatásköréről szóló döntését a többi bíróságra. A **pozitív illetékességi összeütközést** a Kp. a **megelőzés** szabályával igyekszik kiküszöbölni: ha több illetékes bíróság előtt is megindulna ugyanaz a per, akkor annak a bíróságnak kell eljárnia, amelyhez a keresetlevelet elsőként benyújtották, illetve továbbították.

**Negatív hatásköri vagy illetékességi összeütközésről** beszélünk akkor, ha több bíróság is megállapítja hatásköre vagy illetékessége hiányát. Alapvető elv, hogy ügyet „visszatenni” nem lehet: ha valamely bíróság hatáskörének vagy illetékességének hiányát valamely okból már jogerősen megállapította, az utóbb eljáró bíróság nem hozhat ezzel okkal ellentétes olyan határozatot, amellyel a saját hatáskörét vagy illetékességét megtagadva az ügyet az előbb eljáró bírósághoz teszi át.<sup>70</sup> Ebben az esetben az **eljáró bíróság kijelölése** iránt kell intézkedni.

**Illetékességi vitáról** beszélünk akkor, ha az illetékes bíróság nem állapítható meg, vagy kizárás miatt nem járhat el. Ilyenkor ugyancsak az **eljáró bíróság kijelöléséről** kell gondoskodni.

<sup>67</sup> Lásd a Kp. 151. § (1) bekezdésének a) pontját.

<sup>68</sup> Lásd a Kp. 47. §-át.

<sup>69</sup> Lásd a Kp. 48. § (1) bekezdésének b) pontját.

<sup>70</sup> Lásd a Kp. 47. § (3) bekezdését.

Az **eljáró bíróság kijelölésére** vonatkozó eljárás kétféleképpen indulhat meg: ha az illetékes bíróság nem állapítható meg, a fél a kijelölés iránti kérelmet bármelyik KMB-nél előterjesztheti, a többi esetben a kijelölés iránt a perben eljáró bíróság hivatalból köteles előterjesztést tenni. A kijelölés kérdésében a Fővárosi Törvényszék vagy a Kúria dönt: az eljáró bíróságot harminc napon belül jelöli ki és utasítja az eljárás lefolytatására.

Fővárosi Törvényszék	Kúria
Illetékességi összeütközés esetén	Hatásköri összeütközés esetén
Illetékességi vita esetén	(Közigazgatási ügyekben eljáró bíróság és más bíróság között: öttagú tanács dönt, ahol a tanács elnöke és két tagja közigazgatási bíró, további két tagja a vitával érintett szakágba tartozó bíró.)

4. táblázat: *Kijelölő bíróságok*  
*Forrás: a szerző saját összeállítása*

#### 3.4.4. A FELEK<sup>71</sup>

A közigazgatási ügyekben eljáró bíróság után a Kp. a közigazgatási perben álló felekre nézve tartalmaz rendelkezéseket. Elsőként a **perképességről** szól, ami egyrészt a perbeli jogképességet, másrészt a perbeli cselekvőképességet jelenti.

A **perbeli jogképesség** azt határozza meg, hogy **ki lehet fél** – vagyis felperes vagy alperes – az adott eljárásban.

Közigazgatási perbeli jogképességgel rendelkezik:

- akit a **polgári jog vagy a közigazgatási jog szabályai szerint jogok illethetnek és kötelezettségek terhelhetnek**, továbbá
- az a közigazgatási szerv, amely **önálló közigazgatási feladat- és hatáskörrel** rendelkezik (hiszen ez nem feltétlenül jár jogalanyisággal),
- közszolgálati perben a **munkavállalói és a munkáltatói érdek-képviseleti szervezet** is.

A **perbeli cselekvőképesség** pedig azt határozza meg, hogy **ki járhat el** – személyesen vagy meghatalmazottja útján – az adott eljárásban.

Közigazgatási perbeli cselekvőképességgel rendelkezik:

- aki **az új Pp. szabályai<sup>72</sup> szerint perbeli cselekvőképességgel** rendelkezik vagy
- a **megelőző eljárásban<sup>73</sup> személyesen eljárhatott**.

A **felperes<sup>74</sup>** az a peres fél, **aki a pert megindítja**.

A közigazgatási bíraskodás elsősorban szubjektív jogvédelmet biztosít, ezért a per megindítására mindenekelőtt a **közvetlen érintettség** ad alapot, perindításra jogosult:

- akinek jogát vagy jogos érdekét a közigazgatási tevékenység közvetlenül érinti.

A közvetlen érintettségen alapuló perindítás mellett – az objektív jogvédelem követelményére is figyelemmel – a **törvényességet, közérdeket védő szervezetek** perindítási jogát is biztosítja a Kp.

Ide tartozik:

- az ügyészség, illetve a törvényességi felügyeletet vagy törvényességi ellenőrzést gyakorló szerv, ha a felhívásában megállapított határidő eredménytelenül telt el,<sup>75</sup>
- az a közigazgatási szerv, amely a megelőző eljárásban hatóságként vagy szakhatóságként nem vett részt, ha hatáskörét a közigazgatási tevékenység érinti, továbbá
- az a közigazgatási szerv, amely a közigazgatási szerződésben részes fél (szerződő közigazgatási szerv).

<sup>71</sup> Kp. 16. §-a.

<sup>72</sup> Lásd az új Pp. 34. §-át.

<sup>73</sup> Megelőző eljárás [Kp. 4. § (7) bekezdésének 4. pontja]: a jogvita tárgyává tett közigazgatási cselekmény megvalósítására folytatott közigazgatási hatósági vagy jogorvoslati eljárás.

<sup>74</sup> Kp. 17–19. §-ai.

<sup>75</sup> Lásd a Kp. 136. § (1) bekezdését.

A Kp. fenntartja annak lehetőségét, hogy külön törvény, illetve kormányrendelet a **civil szervezeteknek és érdekképviselői feladatokat ellátó szervezeteknek** keresetindítási jogot biztosítson.

Ebben az esetben perindításra jogosult:

- az a civil szervezet, amely a nyilvántartásba vett tevékenységét valamely alapvető jog védelme vagy valamilyen közérdek érvényre juttatása érdekében a közigazgatási tevékenység által érintett földrajzi területen legalább egy éve folytatja, ha a közigazgatási tevékenység nyilvántartásba vett tevékenységét érinti,
- azon érdekképviselői szervezet vagy köztestület az általa képviselt tagság, illetve csoport jogos érdekeinek közvetlen sérelme vagy veszélyeztetése esetén, ha a nyilvántartott vagy alapító okiratában rögzített tevékenységét a közigazgatási tevékenység érinti.

A felperesi minőség, a perindítási jogosultság nem azonos fogalom a **kereshetőségi joggal**, mely utóbbi alapvetően anyagi jogi kérdés: a **felperesnek a vitában való anyagi jogi érdekelttségére és az ebből következő igényérvényesítési jogosultságra** vonatkozik, és így a jogvita érdeme körében bírálható el – hiánya a kereset ítélettel való elutasítását eredményezi. Kivételes esetben – ha jogszabály kifejezetten megjelöli a perindításra jogosult személyét – eljárásjogi kérdés, pergátló ok lehet. A perindítási jogosultság hiánya eljárásjogi következménnyel jár (a keresetlevél visszautasítása<sup>76</sup>).

Az **alperes** az a peres fél, **aki ellen a pert megindítják**.

A pert fő szabály szerint a **vitatott tevékenységet megvalósító közigazgatási szerv** ellen kell megindítani. Ha a megelőző közigazgatási eljárás többfokú volt, akkor az **utolsó fokon eljáró közigazgatási szerv** lesz az alperes (például másodfokú közigazgatási határozatot hozó hatóság). Közzszolgálati per esetén a pert a **munkáltató szerv** ellen kell indítani.

Ha a felperes **az alperes személyét tévesen jelölte meg, a bíróság hivatalból perbe állítja a megfelelő alperest**, és a korábbi felperest a perből elbocsátja.<sup>77</sup> A Kp. nem tulajdonít jelentőséget annak, hogy a felperes pontosan jelöli-e meg az alperes személyét, ezzel szemben a bírói aktivitás elsőbbségét hangsúlyozza, a koncentrált és költségtakarékos eljárás érdekében. Akkor is a bíróság állapítja meg és állítja perbe a megfelelő alperest, ha nem ellene indult meg a per, és akkor is, ha további közigazgatási szervnek is perben kell állnia. E körben jogi képviselő nélkül eljáró felperes esetében a keresetlevél hiánypótlása elrendelésének csak korlátozottan van helye.<sup>78</sup> A Kp. hasonló logika mentén, az alperes perbeállításával kezeli az alperesi jogutódlás kapcsán a gyakorlatban felmerült problémákat. Az alperes perbeállításával és annak joghatásával a jogutódlás kérdésénél foglalkozunk.

#### Kapcsolódó joggyakorlat:

##### 2/2012. Közigazgatási-munkaügyi-polgári jogegységi határozat

Az ügyész a fél jogainak gyakorlására törvény által feljogosított absztrakt közjogi jogalany. Azokban a polgári peres vagy nemperes eljárásokban, amelyeket külön törvény alapján indít, vagy amelyeket ellene indítanak, felperesként, illetve alperesként vesz részt az eljárás valamennyi szakaszában. Az ügyészt mint absztrakt közjogi jogalanyt az illetékes ügyészi szerv képviseli, amely eljárási szakaszonként változhat.

<sup>76</sup> Lásd a Kp. 48. § (1) bekezdésének c) pontját.

<sup>77</sup> Lásd a Kp. 25. §-át.

<sup>78</sup> Ld. Kp. 46. § (3) bek.

A perrendtartás – az ún. **pertársaság** szabályaival – biztosítja annak lehetőségét, hogy **több felperes együtt is indítson pert** (felperesi pertársaság), illetve **több alperes együtt is perelhető** legyen (alperesi pertársaság). A pertársak – jogi helyzetüket tekintve – lehetnek egymástól függő ún. egységes (kényszerű), vagy egymástól független ún. egyszerű pertársak.

	Felperesi pertársaság	Alperesi pertársaság
<p><b>Egységes (kényszerű) pertársaság</b></p> <p>Bármely pertárs perbeli cselekményei – az egyezség, az elismerés, a jogról való lemondás és a kereseti kérelemtől való elállás kivételével – arra a pertársra is kihatnak, aki valamely határidőt, határnapot vagy cselekményt elmulasztott, feltéve, hogy mulasztását utóbb nem pótolta;</p> <p>Ha a pertársak cselekményei vagy előadásai egymástól eltérnek, a bíróság azokat a per egyéb adatait is figyelembe véve bírálja el.</p>	<p>A jogvita tárgya olyan közös jog vagy kötelezettség, amely csak egységesen dönthető el;</p> <p>A perben hozott döntés a pertársakra a perben való részvétel nélkül is kiterjedne.</p>	
<p><b>Egyszerű pertársaság</b></p> <p>A pertársak önállóan járnak el, egyik pertárs cselekménye vagy mulasztása sem szolgálhat a többi pertárs előnyére vagy hátrányára.</p>	<p>Az állított jogsérelmeket ugyanazon közigazgatási tevékenység okozta, vagy a vitatott – azonos természetű – közigazgatási tevékenységek azonos jogalapon és azonos vagy hasonló tényeken alapulnak.</p>	<p>A közigazgatási tevékenységet együtt valósították meg, így különösen, ha az egyik közigazgatási tevékenysége a másikkal a keresetlevélben vitatott közigazgatási tevékenységén alapul (például hatóság és szakhatóság).</p> <p>A közigazgatási tevékenységek megvalósítására ugyanabban a megelőző eljárásban került sor.<sup>79</sup></p>

5. táblázat: *Pertársaság*  
*Forrás: a szerző saját összeállítása*

Számos közigazgatási jogviszonyban előfordul, hogy **több, eltérő jogokkal, érdekekkel rendelkező személy vagy szerv is érintett**<sup>80</sup> (például építésügyi eljárásban a szomszéd, gyámhatósági eljárásban a másik szülő). Ők, ha a **feleken kívül álló harmadik személyekről** van szó, **érdekelteként** is részt vehetnek a perben. A féli mellett az érdekeltekénti perben állást is alapvetően a **közvetlen érintettség** alapozza meg, hiszen érdekelt az lehet:

- akinek jogát vagy jogos érdekét a vitatott közigazgatási tevékenység közvetlenül érinti vagy a perben hozandó ítélet közvetlenül érintheti,
- aki a megelőző eljárásban ügyfélként<sup>81</sup> vett részt.

Az érdekelt a mások között folyamatban lévő perbe **önként beléphet**. Ennek érdekében, ha volt megelőző eljárás, a **keresetlevél benyújtásáról az első fokon eljáró közigazgatási szerv értesíti** az érdekelteket.<sup>82</sup> Az **érdekelteként történő perbelépés lehetőségéről pedig már a bíróság értesíti** az ismert (illetve az eljárás folyamán bármikor az ismertté váló) érdekelteket. Ugyanakkor ha a megelőző eljárás hatásterület megállapítása mellett folyt, a bíróság elrendelheti, hogy azon érdekeltekkel, akik a megelőző eljárásban nem vettek részt, a perbelépés lehetőségéről szóló értesítést a közigazgatási szerv honlapján, ennek hiányában a helyben szokásos módon történő közzétételével kell közölni. Elképzelhető, hogy az érdekelt az értesítést követően jelenti be a perbelépését – erre tizenöt napja van –, de az is lehetséges, hogy attól függetlenül jelzi ezt a bíróság előtt. A perbelépés bejelentésével egyidejűleg meg kell jelölni a perbelépést megalapozó jogot, jogos érdeket, továbbá azt, hogy az érdekelt melyik fél pernyertességét kívánja támogatni, illetve mindezek indokait.

<sup>79</sup> Az első és másodfokon eljáró szerv nem közösen, hanem egymás után valósítja meg a közigazgatási cselekményt.

<sup>80</sup> Kp. 20–21. §-ai.

<sup>81</sup> Lásd az Ákr. 10. §-ában meghatározott általános ügyfélfogalmat, ami ugyancsak a közvetlen érintettségen alapul.

<sup>82</sup> Lásd a Kp. 40. § (8) bekezdését.

A perben való érdekeltkénti részvételt a **bíróságnak engedélyeznie kell**, és ugyancsak a **bíróság zárja ki az érdekeltet a perből**, ha az szükséges (mert perbelépésnek nem lett volna helye, illetve az azt megalapozó jog vagy jogos érdek megszűnt). Az érdekelt fő szabály szerint perbeli cselekményt csak a perbelépést megengedő végzés jogerőre emelkedését követően végezhet. A perbelépés megengedését megelőzően tett perbeli cselekmények és az addig meghozott bírói határozatok a bíróság ellenkező döntése hiányában az érdekelttel szemben is hatályosak. A perbelépést elutasító, valamint a perből kizáró végzés ellen **fellebbezésnek** van helye.

A megelőző eljárásból mellőzött ügyfelek helyzetének megkönnyítése érdekében a Kp. új, sajátos eljárásjogi intézménnyel – a **pertárs jogán történő perbelépéssel** – lehetővé teszi, hogy az a perindításra jogosult, akivel a vitatott közigazgatási cselekményt nem közölték, és akit a perbelépés lehetőségéről sem értesítettek, a perbe a felperes pertársaként lépjen azzal, hogy erre csak az **elsőfokú ítélet meghozatalát megelőző tárgyalás berekesztéséig** van lehetősége.<sup>83</sup> Ugyanakkor az **érdekeltkénti perbelépés** lehetősége őt – a közigazgatási cselekmény, illetve a perbelépés lehetőségéről való értesítés közlésének hiányában – még a perorvoslati szakban is megilleti, hiszen **akár a perorvoslati kérelemben is** bejelentheti a perbelépést, azzal, hogy ekkor elsőfokú tárgyalás tartása már nem kérhető.

A bíróság kérelemre vagy hivatalból **érdekeltként perbe állíthatja** azt, akinek jogát vagy jogos érdekét a perben hozandó ítélet érinti, ha perben állása a jogvita rendezése érdekében a bíróság megítélése szerint szükséges. A fél a perbelépés lehetőségéről szóló értesítést vagy perbe állítást a védírat közlésétől számított harminc napon belül kérhet. A perbe állítás iránti kérelmet elutasító végzés ellen **fellebbezésnek** van helye.

Az **érdekelt eljárásjogi helyzete a féllel azonos**: a Kp. eltérő rendelkezésének hiányában ugyanazon eljárási jogok illetik meg, és azonos kötelezettségek terhelik. Az érdekelt ugyanakkor a felek rendelkezési jogának tiszteletben tartására kötelezett (például ha a felperes eláll a keresetétől, az érdekelt a pert nem folytathatja).

**Perbeli jogutódlás**<sup>84</sup> esetén **változás történik valamelyik peres fél vagy érdekelt személyében**. Erre az adhat alapot, ha a **per alapjául szolgáló jog, jogos érdek vagy kötelezettség tekintetében a fél vagy az érdekelt helyébe a keresetlevél benyújtását követően jogutód lép**.

A jogutód a perbe **önként beléphet**. A felperes és az érdekelt jogutódjának perbelépéséhez a jogelőd **hozzájárulása** szükséges, **nincs szükség hozzájárulásra**, ha a jogelőd meghalt, vagy jogutódlással megszűnt. A fél jogutódját a másik fél is **perbe vonhatja**, azonban a felperes jogutódját csak akkor lehet perbe vonni, ha a jogutódlás a felperes halála, illetve jogutódlással történő megszűnése miatt következett be, az érdekelt jogutódját pedig csak akkor lehet perbe vonni, ha a jogelődöt a bíróság állította perbe. A perbelépést vagy a perbevonást elutasító végzés ellen **fellebbezésnek** van helye.

A jogutód perbelépése, illetve perbevonása esetén – ha az nem a jogelőd halála vagy megszűnése miatt történt – a **jogelődöt kérelmére, a többi fél hozzájárulásával a bíróság a perből elbocsáthatja**.

A perbeli jogutódlás **eljárásjogi következménye**, hogy a jogutód a perből elbocsátott jogelődjének helyébe lép, a jogelőd elbocsátásáig végzett perbeli cselekmények és az addig meghozott bírói határozatok a bíróság ellenkező döntése hiányában a jogutóddal szemben is hatályosak. Ha a jogelődöt a perből nem bocsátják el, a jogutód a perben a jogelőd pertársaként vesz részt.

Az **alperesi jogutódlás** kapcsán a gyakorlatban felmerült problémákat a Kp. az **alperes perbeállításának** új jogintézményével kezeli. Az alperes személyét érintő, közigazgatási szervezetrendszerben bekövetkezett változások jogszabály-módosításokon alapulnak, ezért a törvény nem a felperes, hanem az alperes feladatává teszi, hogy az őt érintő változásokról (megszűnéséről vagy a perrel érintett hatáskör más közigazgatási szervre telepítéséről) **előzetesen tájékoztassa** a bíróságot. A Kp. a jogutódlást a

<sup>83</sup> Lásd a Kp. 24. §-át.

<sup>84</sup> Kp. 22–25. §-a.

hatáskör-telepítésben bekövetkezett változáshoz köti, a perbeli jogutód megállapításakor a fő szempont, hogy melyik szervhez került az adott hatáskör. Ha a többfokú közigazgatási eljárásban utolsó fokon eljáró közigazgatási szerv úgy szűnik meg, hogy a perrel érintett hatásköre is megszűnik, a bíróságnak az első fokon eljáró szervet kell alperesként perbe állítania. Fontos szabály, hogy jogszabályon alapuló alperesi jogutódlás esetén az eljárás félbeszakadása nem következik be (egyéb jogutódlásnál igen).<sup>85</sup>

Az alperes perbeállításának **eljárásjogi következménye** – a perbeli jogutódlás következményével lényegében egyezően – az, hogy a perbe állított alperes a korábbi alperes helyébe lép, a perbeállítás megelőzően végzett perbeli cselekmények és az addig meghozott bírói határozatok a bíróság ellenkező döntése hiányában a perbe állított alperessel szemben is hatályosak. Ha a korábbi alperest a perből nem bocsátják el, a perbe állított alperes a perben a korábbi alperes pertársaként vesz részt. A Kp. azt is lehetővé teszi, hogy a perbe állított alperes a tárgyalás megismétlését kérje, kivéve, ha a korábbi alperessel irányítási vagy szakmai irányítási jogviszonyban áll.

Az alperest perbeállító vagy a perből elbocsátó végzés ellen a perbe állított, illetve a perből elbocsátott közigazgatási szerv nyolc napon belül **fellebbezéssel** élhet, az elsőfokú bíróság pedig a végzéséhez nincs kötve: azt módosíthatja vagy visszavonhatja.

**Nem jogutódlás a névváltozás**, hiszen az a fél vagy az érdekelt személyét illetően nem hoz semmiféle változást.

A **képviselő** a bíróság előtt a **képviselt helyett, annak nevében jár el, cselekményei által a képviselt válik jogosulttá és kötelezetté**. A Kp. a képviselet kapcsán az új Pp. szabályaira<sup>86</sup> utal, és ahhoz képest szabályozza az eltéréseket.<sup>87</sup>

Rögzíti, hogy a közigazgatási szerv vezetője, tisztségviselője vagy alkalmazottja a közigazgatási szerv szervezetét és működését meghatározó szabály (például az SZMSZ) szerinti képviseleti jogosultságát **munkáltatói igazolványával is** igazolhatja. Az alperesi másodfokú szerv az ügyben eljáró **elsőfokú szervnek** továbbra is adhat a perbeli képviselet ellátására meghatalmazást. Saját tagjának közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatos perében meghatalmazottként eljárhat a **munkavállalói érdekképviseleti szervezet**.

A Fővárosi Törvényszék és a Kúria előtt **ügyvédjelölt és ügyvédi kamarai nyilvántartásba vett jogi előadó** nem járhat el, csakis az iratok megtekintése, azokról másolat kérése vagy készítése kapcsán.

Bizonyos esetekben a **jogi képviselet kötelező**. Az AB szerint a kötelező jogi képviselet intézménye a perbeli képviseletnek azt a lényegi vonását erősíti, hogy a képviselőnek – különösen pedig a jogi képviselőnek – a szerepe nem csupán a képviselt személy helyettesítése, hanem a képviselt érdekeinek védelme, jogai érvényre juttatásának elősegítése.<sup>88</sup> A Kp. meghatározza a kötelező jogi képviselet eseteit:

- a **Fővárosi Törvényszék** előtt,
- a **Kúria** előtt és
- a **közigazgatási szerződéssel kapcsolatos perben**.

Kötelező jogi képviselet esetén a Kp. a **közigazgatási szerv jogi szakvizsgával rendelkező tisztségviselőjét és alkalmazottját is** feljogosítja az eljárásra, ez esetben a jogi szakvizsga megszerzését is igazolni kell.

<sup>85</sup> Lásd a Kp. 32. § a) pontját.

<sup>86</sup> Lásd az új Pp. VI. Fejezetét.

<sup>87</sup> Kp. 26–27. §-ai.

<sup>88</sup> Lásd a 942/B/1997. AB határozatot.



### 3.4.5. EGYÉB ÁLTALÁNOS SZABÁLYOK<sup>89</sup>

A Kp. a további, általános perrendi szabályokat illetően nagyrészt visszautal az új Pp. rendelkezéseire, és ahhoz képest – ahol vannak – az eltéréseket szabályozza.

**Beadvány a bírósághoz érkező irat, amely rendeltetésszerűen az ügyiratban kerül elhelyezésre.** A Kp. külön rögzíti, hogy a keresetlevélre, a védíratra, a keresetlevél és az ügy iratainak továbbítására, valamint a perorvoslati kérelemre is a beadványok szabályait kell alkalmazni. A beadványokra, illetve az azokkal kapcsolatos hiánypótlásra pedig az új Pp. szabályait<sup>90</sup> rendeli alkalmazni. Kiemelendők ezek közül a beadványok általános alakísaival, köztük az okirati kellékekkel kapcsolatos szabályok.<sup>91</sup>

A beadványokra vonatkozó szabályok közül kiemelt jelentősége van a kapcsolattartásra vonatkozó szabályoknak, ezért a Kp. maga is rögzíti a bevett **kapcsolattartási módokat**. A beadványt

- az **elektronikus** kapcsolattartás szabályai szerint (ma már arányait tekintve ez kapja a fő szerepet) vagy
- **papíralapon** kell benyújtani
  - **postai úton** vagy
  - **közvetlenül** a bíróságnál.

A **beadás időpontját** a kapcsolattartás módjától függően az elektronikus rendszer adataiból, vagy a **postára adás napját** igazoló postai bélyegző, illetve a bíróság érkeztető bélyegzőjének adataiból állapíthatjuk meg.

A **hiánypótlás** kapcsán speciális szabályozás vonatkozik a keresetlevél,<sup>92</sup> az azonnali jogvédelem iránti kérelem<sup>93</sup> és a fellebbezés<sup>94</sup> hiányosságaira.

#### Kapcsolódó joggyakorlat:

##### Civilisztikai Kollégiumvezetők 2017. november 20–21-ei Országos Tanácskozásának 15. állásfoglalása

Elektronikus kapcsolattartás esetén az új Pp. 114. § (2) bekezdését az E-ügyintézési törvény 21/A. §-ára figyelemmel kell értelmezni.

Az **elektronikus ügyintézésről** szóló jogszabályok<sup>95</sup> – az új Pp.-vel<sup>96</sup> együtt – részletesen szabályozzák a közigazgatási perben is az elektronikus kapcsolattartás technikai kérdéseit, ezekre a Kp. csupán visszautal.

Az (elektronikus) kapcsolattartásra vonatkozó szabályok megtartásának **garanciális jelentősége** van, és alapvetően befolyásolhatja más jogintézmények (például az idézés szabályszerűségére figyelemmel, a tárgyalásról való felperesi távolmaradás esetén az eljárás megszüntetése<sup>97</sup>) alkalmazhatóságát.

A Kp. saját szabályozása kizárólag az olyan személynek az **elektronikus hírközlő hálózat útján meghallgatásra** vonatkozik, akinek a **személyazonossága igazolására alkalmas hatósági igazolványa vagy tartózkodásra jogosító okmánya nincs**. Ez az eset tipikusan menekültügyi és idegenrendészeti jogvitákban fordulhat elő. Ilyenkor a tárgyalás kitűzött helyszínén tartózkodó, vala-

<sup>89</sup> Kp. 28–36. §-ai.

<sup>90</sup> Lásd az új Pp. 114–116. §-ait.

<sup>91</sup> Lásd az új Pp. 114., 325. §-ait.

<sup>92</sup> Lásd a Kp. 46. § (1), (3), (4) bekezdéseit.

<sup>93</sup> Lásd a Kp. 51. § (1) bekezdését.

<sup>94</sup> Lásd a Kp. 104. §-át.

<sup>95</sup> Lásd az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvényt (E-ügyintézési tv.), valamint az elektronikus ügyintézés részletszabályairól szóló 451/2016. (XII.19.) Korm. rendeletet.

<sup>96</sup> Lásd az új Pp. Tizedik Részét és az elektronikus ügyintézését közvetlenül szabályozó más rendelkezéseket, például az új Pp. 67. § (3) bekezdését.

<sup>97</sup> Lásd a Kp. 82. §-át.



mint a személyes meghallgatást lefolytató bírónak is, a meghallgatás kezdetén és befejezésekor egyaránt rögzítenie kell a meghallgatott személy által közölt nevet, születési helyet, időt és anyja nevét, amelyet a megelőző eljárásban közölt adatokkal kell összevetniük.

A **pénzbírság a rosszhiszemű pervitel, különösen a perelhúzás szankciója**. Ennek kapcsán a **Kp. sajtóképi** szabályozást tartalmaz, és nem utal vissza a polgári perjogi szabályokra.

A pénzbírság alkalmazását a Kp. **több helyen külön biztosítja**, bizonyos esetekben **kötelező** jelleggel, míg bizonyos esetekben az csupán **lehetőség**. Pénzbírság kiszabása kötelező a közigazgatási szervvel szemben, ha a keresetlevél felterjesztésére, illetve továbbítására vonatkozó kötelezettségének nem tett eleget, vagy a bíróság ehhez kapcsolódó felhívására nem tett nyilatkozatot. Ebben az esetben tehát a pénzbírság kiszabása a mulasztás tényének objektív – ki nem menthető – jogkövetkezménye.<sup>98</sup> Lehetősége a bíróság számára a pénzbírság kiszabása a jogi képviselővel szemben a keresetlevél egyes hiányosságai esetén, hiánypótlás elrendelése mellett.<sup>99</sup> Ha a másodfokú eljárásban a jóhiszemű eljárás követelményének megsértése miatt pénzbírság kiszabásának lenne helye, a másodfokú bíróság pénzbírság kiszabása helyett a jóhiszemű eljárás követelményét sértő cselekményt figyelmen kívül hagyhatja.<sup>100</sup> A teljesítés kikényszerítése iránti eljárásban a bíróság – a teljesítési bíróság ismételt kiszabása helyett vagy mellett – a közigazgatási szerv vezetőjét az ügy körülményeihez és a kötelezettségszegés súlyához igazodó mértékű pénzbírsággal sújthatja, ez is csupán lehetőség a bíróság oldalán.<sup>101</sup>

A Kp. rögzíti a perben kiszabható pénzbírság **összegét**, amely

- 1 000 000 forintig,
- természetes személlyel szemben 500 000 forintig,
- kiskorúval szemben 300 000 forintig terjed.

A pénzbírság konkrét mértékének meghatározása a bíróság **mérlegelési jogkörébe** tartozik, mely körben a bíróságnak figyelembe kell vennie a **törvényi szempontokat**:

- a kiszabására okot adó cselekmény súlyát és következményeit,
- a korábbi bírságolások számát és mértékét.

Ugyanazon kötelezettség ismételt megszegése miatt a pénzbírság **ismételten is** kiszabható, vagy a bíróság – az ismételt kiszabás helyett – a **közigazgatási szerv vezetőjét is** pénzbírsággal sújthatja.

A pénzbírságot kiszabó végzés ellen **fellebbezésnek** van helye, de végzéséhez a bíróság nincs kötve: azt maga is módosíthatja vagy visszavonhatja.

A **Kp. sajtóképi** szabályozást tartalmaz az **egyesítésre és az elkülönítésre** vonatkozóan is.

**Több per egyesítéséről** intézkedik a bíróság, ha **szoros ténybeli és jogi összefüggésükre** tekintettel azok együttes (egy perben történő) elbírálása látszik célszerűnek.

Az egyesítést a **legkorábban érkezett (legalacsonyabb lajstromszámú) perhez** kell elrendelni, a per ezen a számon folytatódik tovább.

Egyesítésnek nem csak akkor van helye, ha valamennyi érintett per az adott bíróság előtt van folyamatban, **más azonos hatáskörű bíróság előtt folyamatban lévő per** egyesítésére is lehetőséget ad a törvény. Ilyenkor a bíróság az egyesítésről szóló végzése megküldésével értesíti a másik bíróságot, amelyik az áttétel szabályait alkalmazva a peres iratokat megküldi az egyesítést elrendelő bíróságnak. Ha az egyesítést több bíróság is elrendelte, a továbbiakban az a bíróság jár el, amely az egyesítésről **korábban határozott**.

A bíróság az egy perben előterjesztett kereseti kérelmek, illetve a perben eldönthető egyes vitás kérdések **egymástól elkülönítve történő elbírálását** is elrendelheti, ha ez látszik célszerűnek. Az elkülönítés eredményeként nem keletkezik új ügy.

<sup>98</sup> Lásd a Kp. 40. § (6) bekezdését.

<sup>99</sup> Lásd a Kp. 46. § (5) bekezdését.

<sup>100</sup> Lásd a Kp. 107. § (6) bekezdését.

<sup>101</sup> Lásd a Kp. 152. § (3) bekezdését.

Az eljárás **félbeszakadása** és **felfüggesztése** egyaránt az **eljárás időleges megakadásához** vezet. **Joghatásuk**, hogy **minden határidő megszakad, a félbeszakadásra, vagy a felfüggesztésre okot adó körülmény megszűnésétől, az eljárás folytatásától a határidők újrakezdődnek.** A két jogintézmény között alapvetően **esetköreikben van különbség.** A félbeszakadás és a felfüggesztés nagyrészt az új Pp. szabályaihoz<sup>102</sup> igazodik, a Kp. csak az eltéréseket szabályozza.

Ilyen eltérés – amint azt már láttuk –, hogy **jogszabályon alapuló alperesi jogutódlás esetén az eljárás félbeszakadása nem következik be.** Továbbá, a bíróság a félbeszakadás és a felfüggesztés tartama alatt is intézkedhet a félbeszakadással, illetve felfüggesztéssel nem érintett kereseti kérelem **elkülönítéséről.** A bíróság a félbeszakadás és a felfüggesztés tartama alatt is **fordulhat más bírósági fórumhoz:** kezdeményezheti az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: EUB) vagy az AB eljárását, illetve indítványozhatja a Kúriánál az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálatát.

A felfüggesztő végzés ellen – ahol az új Pp. fellebbezési jogot biztosít – a közléstől számított nyolc napon belül van helye **fellebbezésnek.** Az eljárás felfüggesztése iránti kérelmet elutasító végzés esetében az új Pp. nem ad fellebbezési jogot, és ettől a Kp. sem tartalmaz eltérést.

Az eljárás felfüggesztésének **speciális esete,** hogy ha a keresetlevélben állított **jogsérelem orvoslása** érdekében az arra jogosult közigazgatási szerv eljárást indít, erről haladéktalanul értesíti a bíróságot, amely eljárását a közigazgatási eljárás befejezéséig felfüggeszti.<sup>103</sup>

A **szünetelés** jogintézményét<sup>104</sup> a Kp. nem ismeri, annak a felperes mulasztásához kapcsolódó esetét megszüntethetőségi okká teszi.<sup>105</sup>

Az eljárás felfüggesztésének különleges esetei: a **mintaper,** illetve a **más bírósági fórumhoz fordulás.**

A **mintaper** a Kp. új, speciális jogintézménye. A rendelkezés célja az olyan jogviták gyorsabb kezelése, ahol a bíróságnak számos ügyben azonos ténybeli alapon, azonos jogi helyzet mellett kellene párhuzamosan eljárást folytatni és döntést hozni. A Kp. lehetőséget ad arra, hogy a bíróság az egyik eljárást mintaperré minősítse, azt előzetesen lefolytassa, és az ott nyert bizonyítékokat és jogértelmezési eredményt a többi eljárásban is felhasználja. Feltétele, hogy a bíróság előtt **legalább tíz olyan eljárás** induljon, amelyek **jogi és ténybeli alapja azonos.** Ebben az esetben dönthet úgy a bíróság, hogy e perek egyikét mintaperben elbírálja, és a **többi eljárást az eljárást befejező határozata meghozataláig felfüggeszti.** A mintaper befejezését követően a felfüggesztett eljárásokat – ha ismét meggyőződött a tény- és jogbeli azonosságról – a **mintaper eredménye szerint, akár tárgyaláson kívül is** elbírálni. Döntése szerint azonban ekkor is folytathat további bizonyítást, a mintaper bizonyítási eredményének felhasználása ennek nem akadály. A bíróság a **mintaperben hozott ítélet jogerőre emelkedését követően indult,** jogi és ténybeli alapját illetően azonos jogvitát is így bírálhatja el. A mintaper szabályainak alkalmazása során a **felek nyilatkozattételi jogát** messzemenően tiszteletben kell tartani. A mintaper sajátosságai miatt ahhoz speciális **költségviselési** szabály is kapcsolódik.<sup>106</sup>

A normakontroll indítvánnyal az **AB-hoz,** illetve az előzetes döntéshozatal érdekében az **EUB-hoz** fordulás szabályai tekintetében az új Pp. szabályaitól<sup>107</sup> való eltérésre nincs szükség, így azokra visszautal a Kp. A **Kúria önkormányzati tanácsa** eljárásának szabályait pedig maga a Kp. tartalmazza önálló fejezetben.<sup>108</sup>

Az új Pp. szabályainak alkalmazásával lehetőség van arra is, hogy ha a perben felmerülő jogkérdésben más, folyamatban lévő közigazgatási perben, polgári perben, vagy a bíróság hatáskörébe tartozó más közigazgatási vagy polgári eljárásban, azonos tényekre alapítva **az AB, az EUB vagy**

<sup>102</sup> Lásd az új Pp. 119–120., 123–124., 126–129. §-ait.

<sup>103</sup> Lásd a Kp. 83. §-át.

<sup>104</sup> Lásd az új Pp. 121–122. §-ait.

<sup>105</sup> Lásd a Kp. 82. §-át.

<sup>106</sup> Lásd a Kp. 35. § (3) bekezdését.

<sup>107</sup> Lásd az új Pp. 130–132. §-ait.

<sup>108</sup> Lásd a Kp. XXV. Fejezetét.

**a Kúria eljárását már kezdeményezték**, a bíróság a peres eljárást e másik ügyben kezdeményezett eljárás befejezéséig felfüggeszse.<sup>109</sup> Ez utóbbi felfüggesztő végzés mindig fellebbezhető, még az EUB eljárása esetén is, ám a gyakorlat szerint a másodfokú bíróság az előzetes döntéshozatali eljárás eredményének perbeli szükségességét nem vizsgálhatja, kizárólag azt, hogy a vonatkozó perrendi szabályok megtartásával került-e sor a felfüggesztő végzés meghozatalára, az elsőfokú bíróság e körben nem követett-e el lényeges eljárási szabálysértést.

**A perköltség a félnél – a perben vagy azt megelőzően – a jog perbeli érvényesítésével okozati összefüggésben és szükségképpen felmerült minden költség**, ideértve a bíróság előtt történő megjelenéssel szükségképpen felmerült keresetkiesést is.

A fél a perköltsége megtérítését annak **költségjegyzéken történő felszámításával** kérheti.<sup>110</sup>

A költségek kérdésében alapvetően az új Pp. szabályai<sup>111</sup> alkalmazandók. Eltérés elsősorban **az érdekelt költségviselési** szabályaiban van, mivel az ő perbeli pozíciója nem teljesen azonos a polgári perbeli beavatkozóéval. Az érdekelt által támogatott fél pernyertessége esetén a peresztes fél köteles megfizetni az érdekelt perköltségét, míg az érdekelt által támogatott fél peresztesége esetén az érdekelt a pernyertes fél perköltségének azt a részét köteles megfizetni, amely az ő perbeli részvétele folytán merült fel. Egyebekben a perköltség kapcsán az érdekeltre és a perbeállított félre a félre vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni. A **mintaperben** a bíróság rendelkezhet úgy, hogy a bizonyítás körében felmerült perköltséget vagy annak egy részét az állam előlegezi, illetve viseli. Közzolgálati jogviszonnyal kapcsolatos perben az állam nevében foglalkoztatott személyt az új Pp. szabályai<sup>112</sup> szerint illeti meg **munkavállalói költségkedvezmény**.

**Különös költségviselési szabályokat** tartalmaz a Kp. egyebek mellett az egyezség<sup>113</sup> és a bírósági közvetítés,<sup>114</sup> a szabályszerűen idézett fél mulasztása miatti tárgyalás-halasztás,<sup>115</sup> a jogsérelem közigazgatási eljárásban történő orvoslása,<sup>116</sup> a keresetnek az ügy érdemi elbírálására lényeges kihatással nem bíró eljárási szabályszegés megállapítása melletti elutasítása,<sup>117</sup> az önkormányzati normakontroll eljárások,<sup>118</sup> a teljesítés kikényszerítésére irányuló eljárás<sup>119</sup> kapcsán.

Az új Pp. fentebb idézett perköltség-fogalmára figyelemmel kiemelendő még, hogy a közigazgatási bíróság előtt az alperesnek szükségszerűen felmerül költsége azáltal, hogy a felperes keresetlevelét továbbítja, védiratával és a közigazgatási eljárás irataival együtt, amely költségek olyan, a pert megelőző, azzal okozati összefüggésben lévő, szükségképpeni költségek, melyeket perköltségnek kell tekinteni. Így a régi Pp. szabályozásától eltérően az **alperes a keresetlevél visszautasítása esetére is igényelhet perköltséget**.<sup>120</sup>

<sup>109</sup> Lásd az új Pp. 126. § (2) bekezdését.

<sup>110</sup> Lásd a perköltség felszámítására szolgáló költségjegyzékről szóló 31/2017. (XII. 27.) IM rendeletet.

<sup>111</sup> Lásd az új Pp. VII. Fejezetét.

<sup>112</sup> Lásd az új Pp. 525. §-át.

<sup>113</sup> Lásd a Kp. 67. § (3) bekezdését.

<sup>114</sup> Lásd a Kp. 70. § (6) bekezdését.

<sup>115</sup> Lásd a Kp. 73. § (4) bekezdését.

<sup>116</sup> Lásd a Kp. 83. § (6) bekezdését.

<sup>117</sup> Lásd a Kp. 88. § (2) bekezdését.

<sup>118</sup> Lásd a Kp. 141. § (4) bekezdését.

<sup>119</sup> Lásd a Kp. 151. § (4) bekezdését, a 152. § (1) bekezdését, 153. § (1) bekezdésének a) –b) pontját.

<sup>120</sup> Lásd az új Pp. 80. §-át.

**Kapcsolódó joggyakorlat:****Civilisztikai Kollégiumvezetők 2017. november 20–21-ei Országos Tanácskozásának 21. állásfoglalása**

A perköltség megtérítésére vonatkozó kérelem (felszámítás) [új Pp. 81. § (1) bek.] és a perköltség összegének megjelölése [új Pp. 81. § (2) bek.] a keresetlevélnek – és ezen belül az ítéleti rendelkezésre irányuló kereseti kérelemnek – nem kötelező tartalmi eleme. Ha a felperes keresetlevelében nem számít fel perköltséget, akkor a bíróság a bírósági meghagyásban – felszámított perköltség hiányában – nem dönt a perköltségről [új Pp. 82. § (1) bek.]. Ha a felperes a keresetlevelében a jogszerűen követelhető összegnél kisebb összegben jelöli meg a felszámított perköltség összegét, akkor a bírósági meghagyásban az alperest nem lehet a felszámítottnál magasabb összegű perköltség megfizetésére kötelezni [új Pp. 82. § (3) bek.].

**Civilisztikai Kollégiumvezetők 2018. június 20–21-ei Országos Tanácskozásának 23. állásfoglalása**

Az új Pp.-nek a perköltségre (új Pp. 80–82. §) és a keresetlevélre (új Pp. 170–171. §) vonatkozó rendelkezései alapján a perköltség nem része a kereseti kérelemnek, ezért a kereseti kérelem határozottságát nem érinti a perköltség felszámításával kapcsolatos nyilatkozat tartalma, annak esetleges határozatlansága.

**Civilisztikai Kollégiumvezetők 2018. június 20–21-ei Országos Tanácskozásának 25. állásfoglalása**

Amennyiben a fél költséget kíván érvényesíteni, a költségjegyzéket csatolni kell abban az esetben is, ha a jogi képviselővel eljáró fél a költséget az annak összegét szabályozó jogszabályi rendelkezésre utalással számítja fel.

Az **eljárás szabálytalansága** vagy az **eljárás elhúzódnása** kifogás tárgyává tehető a közigazgatási perben is, lényegében az új Pp. szabályainak<sup>121</sup> alkalmazásával.

Eltérés egyedül az **eljárás elhúzódnása miatti kifogást elbíráló fórumrendszer** tekintetében van, a közigazgatási ügyekben eljáró bíróságokra figyelemmel. Ennek megfelelően a KMB mulasztásával szemben benyújtott kifogást a **Fővárosi Törvényszék**, a Fővárosi Törvényszék mulasztásával szemben benyújtott kifogást a **Kúria**, a Kúria mulasztásával szemben benyújtott kifogást pedig a **Kúria erre kijelölt másik tanácsa** bírálja el. Hangsúlyozandó, hogy az eljárás szabálytalansága elleni kifogás elbírálására nem, kizárólag az eljárás elhúzódnása miatti kifogásra alkalmazandó a Kp. fórumrendszerre vonatkozó eltérő szabálya.

A Kp. továbbá felsorolja azokat az **eljárássemleges jogintézményeket**, amelyeket az új Pp. részletesen szabályoz, és amelyeket a Kp. hatálya alá tartozó eljárásokban is alkalmazni kell, még hozzá úgy, hogy azokkal kapcsolatban a Kp. semmiféle eltérést nem fogalmaz meg. Ezek:

- a **nyelvhasználat**,<sup>122</sup>
- a **bíróság általános intézkedési és tájékoztatási kötelezettsége**,<sup>123</sup>
- a **kézbesítés**,<sup>124</sup>
- az **idézés**,<sup>125</sup>
- a **határidő**,<sup>126</sup>
- az **ítélkezési szünet**,<sup>127</sup>
- a **mulasztás és annak igazolása**,<sup>128</sup>
- az **eljárás anyagának rögzítése**,<sup>129</sup>
- az **iratok megtekintése, a másolatkészítés és az adatkezelés**,<sup>130</sup>
- az **elveszett (megsemmisült) iratok pótlása**,<sup>131</sup>

<sup>121</sup> Lásd az új Pp. 156–158. §-ait.

<sup>122</sup> Lásd az új Pp. 113. §-át.

<sup>123</sup> Lásd az új Pp. 110–112. §-ait.

<sup>124</sup> Lásd az új Pp. 135–145. §-ait.

<sup>125</sup> Lásd az új Pp. 133–134. §-ait.

<sup>126</sup> Lásd az új Pp. 146–147. §-ait.

<sup>127</sup> Lásd az új Pp. 148. §, de: keresetindítási határidőre ld. Kp. 39. § (4) bekezdését.

<sup>128</sup> Lásd az új Pp. 149–154. §-ait.

<sup>129</sup> Lásd az új Pp. 159–161. §-ait.

<sup>130</sup> Lásd az új Pp. 162–164. §-ait.

<sup>131</sup> Lásd az új Pp. 165. §-át.

- a **biztosítékadás**<sup>132</sup> és
- a **jóhiszemű eljárás követelményének és az igazmondási kötelezettségnek a megsértése**.<sup>133</sup>

Az eljárás anyagának rögzítése kapcsán, ha a Kp. **jegyzőkönyv helyett feljegyzés** készítését lehetővé teszi (azonnali jogvédelem,<sup>134</sup> előkészítő tanácsülés,<sup>135</sup> egyszerűsített per<sup>136</sup>), a feljegyzés tartalmazza készítésének helyét és idejét, az eljárási cselekményben részt vevő személyek azonosításához szükséges adatokat, nyilatkozataik lényegét, illetve a ténymegállapításokat, továbbá készítőjének nevét és aláírását.

#### **Kapcsolódó joggyakorlat:**

##### **1/2013. Közigazgatási-munkaügyi jogegységi határozat**

- Az adótitok a régi Pp. XX. Fejezete alá tartozó közigazgatási perekben a Pp. 119. § (2) bekezdés első mondata szerinti külön törvényben meghatározott titoknak minősül. Perbeli védelmét a célhoz kötöttség elvével összhangban kell ellátni.
- A közigazgatási perekben a felek részére a bíróság által felülvizsgált határozatokban felhasznált adótitok teljes körű megismerését biztosítani kell. Amennyiben ezt nem teszik lehetővé, úgy a meg nem ismerhető adótitok bizonyítékként nem használható fel.
- A közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata során a bíróság által kirendelt igazságügyi szakértő jogosult megismerni és értékelni mindazon adótitkot, amelyre feladatának teljesítése végett szüksége van.

### **3.5. AZ ELSŐFOKÚ ELJÁRÁS**<sup>137</sup>

A statikus perjogi szabályok után az **eljárás dinamikájával** foglalkozunk. Megismerhetjük, hogy hogyan jut el a bíróság a keresetlevéltől az elsőfokú ítélet meghozataláig, illetve hogy miként van lehetőség ezen ítélettel szemben perorvoslatra.

Ebben a fejezetben a Kp.-nak az elsőfokú bíróság eljárására vonatkozó szabályait tekintjük át, terjedelmi korlátok miatt ugyancsak a legfontosabb kérdésekre koncentrálna.

#### **3.5.1. PERINDÍTÁS**

A perindítási szakaszban kerül sor a keresetlevél, a védirat és a megelőző közigazgatási eljárás iratanyagának bírósághoz történő benyújtására.

A **pert keresetlevéllel kell megindítani**.<sup>138</sup> A keresetlevél a bíróság előtti eljárás első számú beadványa, más néven **kezdőirata**.

A **kérelemhez kötöttség elve** kapcsán tanultakra visszautalva kiemelendő, hogy a **keresetlevél tartalmazza az eljárás első és legfontosabb kérelmét, a keresetet**, ebben kéri a felperes a bíróság eljárását és döntését. (Ebből pedig rögtön az is látható, hogy a keresetlevél és a kereset nem azonos fogalmak: a keresetlevél az az írásbeli beadvány, amelyben a kereseti kérelem szerepel.) A

<sup>132</sup> Lásd az új Pp. 595–596. §-ait.

<sup>133</sup> Lásd az új Pp. 4. § (3), (4) bekezdését, 5. §-át.

<sup>134</sup> Lásd a Kp. 51. § (2) bekezdését.

<sup>135</sup> Lásd a Kp. 56. § (5) bekezdését.

<sup>136</sup> Lásd a Kp. 125. § b) pontját.

<sup>137</sup> A 3.5. fejezet bevezető része, valamint a 3.5.1.-3.5.3. alfejezet Remes Gábor írása. A fejezet megírásához felhasználtuk egyebek mellett: a Kp. normaszövegét és a megalkotására irányuló javaslat indokolását, továbbá: Petrik Ferenc szerk. (2017): A közigazgatási perrendtartás magyarázata – A közigazgatási eljárás szabályai II. Budapest, HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft. és Barabás Gergely – F. Rozsnyai Krisztina – Kovács András György szerk. (2018): Kommentár a közigazgatási perrendtartáshoz – Kommentár a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvényhez. Budapest, Wolters Kluwer Hungary Kft. c. műveket.

<sup>138</sup> Kp. 37–41. §-ai.

bíróság előtti eljárásban éppen ezért **az ügy ura a felperes**, hiszen ő dönti el, kíván-e egyáltalán eljárást, pert indítani, továbbá a bíróság eljárásának, vizsgálódásának és döntésének irányát is a keresetben előadottak határozzák meg.<sup>139</sup> A felperes – korlátozásokkal – a keresetét kiterjesztheti, megváltoztathatja,<sup>140</sup> illetve, ha nem kívánja az eljárást folytatni, a keresetétől el is állhat.<sup>141</sup>

A Kp. szerint fő szabály az, hogy a keresetlevélre is a beadványokra vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni, amely körben a Kp. visszautal az új Pp.-re, ami meghatározza a keresetlevél **általános alakosságait**.<sup>142</sup> A Kp. a jogvédelem hatékonysága, az ítélezés gyorsasága, időszerűsége, a koncentrált pervitel érdekében azt várja el a felperestől, hogy a keresetlevélben minden olyan tény, körülményt, adatot, információt adjon elő, ami lehetővé teszi, hogy a bíróság az eljárást lehetőleg az első tárgyaláson lezárhassa, a bírósági eljárás minél gyorsabban befejezhető legyen. A perrendtartás tételesen felsorolja, hogy a keresetlevélnek mit kell feltétlenül tartalmaznia, a törvény szóhasználatára figyelemmel ezeket is alaki kellékeknek – **speciális alaki kellékeknek** – lehet nevezni:<sup>143</sup>

- az eljáró **bíróság** megjelölését,
- a **felperes** azonosítására alkalmas, illetve ahhoz szükséges adatokat (nevét, cégjegyzékszámát vagy más nyilvántartásba-vételi számát, lakcímét vagy székhelyét, adóazonosító számát és perbeli állását, továbbá képviselője nevét, lakcímét vagy székhelyét, illetve – ha ilyennel rendelkezik – egyéb elérhetőségét),
- az **alperes** azonosítására alkalmas, illetve ahhoz szükséges adatokat (nevét, székhelyét és perbeli állását, továbbá – ha ismert – képviselője nevét, lakcímét vagy székhelyét),
- a vitatott **közigazgatási tevékenység** és az arról való **tudomásszerzés módjának és idejének** azonosítására alkalmas, illetve ahhoz szükséges adatokat (például a támadott közigazgatási határozat számát, átvételének időpontját),
- a bíróság **hatáskörének és illetékességének** megállapítására alkalmas, illetve ahhoz szükséges adatokat,
- a közigazgatási tevékenységgel okozott **jogsérelmet**, az annak alapjául szolgáló tények, illetve azok bizonyítékai előadásával és
- a bíróság döntésére irányuló határozott **kérelmet (keresetet)**.

**A jogsérelem és a kereseti kérelem megjelölése** – ezáltal a **kereset irányának meghatározása** – különösen fontos, elengedhetetlen eleme az elbíráható keresetnek, lényegében ez adja meg a **bírósági eljárás kereteit**. Amint arról már szó esett, a bíróság nem általában vizsgálódik a közigazgatási tevékenységgel kapcsolatban, hanem a kérelemhez kötöttség elvére figyelemmel csak a kereseti kérelem és annak indokai által meghatározott irányban. A bíróság a közigazgatási tevékenység jogszerűségét a kereseti kérelem korlátai között vizsgálja,<sup>144</sup> ítéletében a perben érvényesített valamennyi kereseti kérelemről döntést hoz.<sup>145</sup> A közigazgatási jogvitában ezért a kereseti kérelem nem általában vonatkozik a közigazgatási cselekmény elbírálására, a felperes mindig csak meghatározott irányú elbírást kérhet. Azt kell előadnia, hogy a közigazgatási tevékenységet magára nézve miért tartja sérelmesnek, álláspontja szerint konkrétan, körülhatároltan miben áll a hatóság jogsértése (akár a megsértett jogszabályhely megjelölésével, akár a jogi helyzet pontos körülírásával), ezt mivel tudja alátámasztani (ténybelileg és jogilag egyaránt), és hogy ennek orvoslására pontosan milyen döntést szeretne a bíróságtól. Ha például a felperes a keresetlevelében csak azt írja, hogy „vitatom a megállapított tényállást”, de azt már nem jelöli meg, hogy pontosan mit, mely tényállási elemeket vitatja, akkor a bírósági vizsgálódás parttalanná válhat, éppen ezért ebben az esetben a felperesnek egyértelműen ki kell fejtenie, hogy nézete szerint mely tényeket állapította meg helytelenül a hatóság, és ehhez képest

<sup>139</sup> Lásd a Kp. 85. § (1) bekezdését, valamint 86. § (1) bekezdését.

<sup>140</sup> Lásd a Kp. 43. §-át.

<sup>141</sup> Lásd a Kp. 44. §-át.

<sup>142</sup> Lásd a Kp. 28. §-át, valamint az új Pp. 114., 325. §-ait.

<sup>143</sup> Lásd a Kp. 46. § (5) bekezdését.

<sup>144</sup> Lásd a Kp. 85. § (1) bekezdését.

<sup>145</sup> Lásd a Kp. 86. § (1) bekezdését.

mely bizonyítékok alapján melyek a valós tények. Ezzel már kellően behatárolja a bírósági eljárás kereteit. A bíróság döntésére irányuló határozott kérelem mibenlétéről a kereseti kérelem fajtáit és a keresethalmazatot szabályozó rendelkezések adnak eligazítást.

Ha a **felperes jogi képviselővel jár el**, akkor a keresetlevélnek a fentiekén túl tartalmaznia kell a **jogi képviselő** nevét, székhelyét, ügyvédi iroda esetén az ügyintéző nevét, több jogi képviselő esetén a hivatalos iratok kézbesítésére kijelölt jogi képviselő megjelölését, telefonos, illetve elektronikus elérhetőségét.

A Kp. azt is meghatározza, hogy a keresetlevélhez mely **okiratokat (vagy azok másolatát) kell csatolni:**

- amelyre a felperes **bizonyítékként** hivatkozik,
- amely a **képviseleti jogosultságot** igazolja a képviselővel való eljárás esetén, illetve
- amely a bíróság által **hivatalból figyelembe veendő tény igazolásához** szükséges.

Fontos tehát, hogy a képviseletre adott **meghatalmazást akkor is újra csatolni kell**, ha a megelőző közigazgatási eljárásra vonatkozóan a képviselő olyan meghatalmazással rendelkezik, amely őt a perbeli képviseletre is felhatalmazza.

A **legalább öt személy által közösen benyújtott keresetlevélnek tartalmaznia kell a kérelmezők együttes képviseletét ellátó személy meghatalmazását.**

Az alaki követelmények hiánya, hiányossága esetére a Kp. **hiánypótlás** elrendelését írja elő.<sup>146</sup>

A közigazgatási bíróság előtti eljárásban a keresetlevélen **illetéket fő szabály szerint előzetesen leróni nem kell**, tekintettel arra, hogy az eljárásban – a közszolgálati pert és a szerződő fél által indított közigazgatási szerződéssel kapcsolatos pert kivéve – **tárgyi illetékfeljegyzési jog** érvényesül. Akit tárgyi illetékfeljegyzési jog illet meg, mentesül az illeték előzetes megfizetése alól, ilyen esetben az fizeti az illetéket, akit a bíróság az eljárást befejező határozatában erre kötelez. A közigazgatási jogvita elbírálása iránti közigazgatási per és egyéb közigazgatási bírósági eljárás **illetéke fő szabály szerint 30 000 forint.**<sup>147</sup>

#### **Kapcsolódó joggyakorlat:**

1/2012. Közigazgatási-munkaügyi-polgári jogegységi határozat

- Az Itv. 38. § (1) bekezdése szerint az eljárás megindításának a keresetlevél, a nemperes eljárás iránti kérelem, a fellebbezés, a perújítási, a felülvizsgálati kérelem előterjesztése minősül. Az Itv. alkalmazásában a bírósági eljárás egyes szakaszai, az elsőfokú és jogorvoslati eljárások egymástól elkülönülő, önálló illetékköteles eljárások.
- Az illeték alapját eljárásonként kell meghatározni az Itv. 39. § (1)–(3) bekezdései szerint.

A közigazgatási perben előterjeszhető **kereseti kérelem fajtáit** a Kp. taxatívén meghatározza. A keresetben kérhető

- a közigazgatási cselekmény **hatályon kívül helyezése, megsemmisítése vagy megváltoztatása,**
- a közigazgatási cselekmény **elmulasztásának megállapítása,**<sup>148</sup>
- a közigazgatási szerv **marasztalása:**<sup>149</sup>
  - a közigazgatási cselekmény megvalósításának megtiltása,
  - a közigazgatási jogviszonyból eredő kötelezettség teljesítésére kötelezés,
  - a közigazgatási szerződéses jogviszonnyal vagy a közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatban okozott kár megtérítésére kötelezés,
- a közigazgatási tevékenységgel előidézett jogsértés tényének vagy a közigazgatási jogviszony szempontjából lényeges egyéb ténynek a **megállapítása.**

<sup>146</sup> Lásd a Kp. 46. §-át.

<sup>147</sup> Lásd az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (Itv.) 45/A. § (1) bekezdését, 59. § (1) bekezdését, 62. § (1) bekezdésének h) pontját.

<sup>148</sup> Lásd a Kp. XXII. Fejezetét.

<sup>149</sup> Lásd a Kp. XXIII. Fejezetét.

Ez utóbbi, **megállapítási kereset csak akkor** terjeszthető elő, ha az a felperes jogainak az alperessel szemben való megóvása érdekében szükséges, és a közigazgatási tevékenység vagy a jogviszony természeténél fogva, illetve valamely más okból nincs helye hatályon kívül helyezésnek, megsemmisítésnek vagy megváltoztatásnak, illetve marasztalás sem kérhető. A bíróság e feltételek fennállását hivatalból vizsgálja.

A kereseti kérelmekre vonatkozó rendelkezések a **bíróság ítéletére vonatkozó szabályokkal** szervesen összefüggnek, így azokkal együtt értelmezendők.<sup>150</sup> Ugyancsak e kérdéskörrel függ össze, hogy az új Pp. szabályozása szerint a **közigazgatási jogkörben okozott kár megtérítése iránti igény** érvényesíthetőségének feltétele, hogy a közigazgatási ügyben eljáró bíróság – ha a közigazgatási bírói út biztosított – a jogsértést jogerősen megállapítsa.<sup>151</sup> Ennek hiánya valódi perakadályt képez, ezért a keresetlevél visszautasítását eredményezi.<sup>152</sup> A közigazgatási jogsértés megállapításának ténye köti a polgári ügyben eljáró bíróságot.<sup>153</sup>

#### **Kapcsolódó joggyakorlat:**

##### **Az új Pp. jogértelmezési kérdéseivel foglalkozó Konzultációs Testület 2017. november 3-án tartott ülésének 2. állásfoglalása**

A közigazgatási ügyben eljáró bíróság a jogsértést többféleképpen is megállapíthatja, függően attól, hogy pontosan milyen keresetet, milyen határozattal bírál el.

A közigazgatási jogvitában a bíróság által hozott jogerős ítéletnek nem csupán a rendelkező része, hanem az indokolása is rögzítheti a közigazgatási szerv által megvalósított jogszabálysértés tényét, így önmagában a felperes keresetének azon az alapon történő elutasítása, hogy a jogsértés nem hatott ki az ügy érdemére, a polgári jogi kárigény érvényesítését nem gátolja.

##### **Civilisztikai Kollégiumvezetők 2018. november 19–21-ei Országos Tanácskozásának 15. állásfoglalása**

Ha a közigazgatási jogkörben okozott kárt okozó magatartás 2014. március 15-e előtti időre esik, és a felperes e kár megtérítése iránt 2018. január 1. napján vagy ezt követően nyújtja be a keresetlevelet, a keresetlevél visszautasításának nincs helye az új Pp. 24. § (3) bekezdése és az új Pp. 176. § (1) bekezdés c) pontja alapján amiatt, hogy a fél a közigazgatási bírói utat nem vette igénybe. Ennek az az oka, hogy az 1959. évi Ptk. a kárigény érvényesíthetősége anyagi jogi előfeltételeként még nem határozta meg a sérelmezett közigazgatási tevékenységgel kapcsolatban a közigazgatási ügyben eljáró bírósághoz fordulás kötelezettségét.

A Kp. – **keresethalmazat** címén – szabályozza, hogy mely kereseti kérelmeket lehet egyszerre előterjeszteni. Ebben az esetben a bíróság a kereseteket egy eljárásban bírálja el, és azokról egyetlen döntést hoz.

A **keresetlevél benyújtása** – annak határidejét és helyét illetően egyaránt – szigorú szabályozás alá esik.

A keresetlevél benyújtásának **határideje harminc nap**, amit a vitatott közigazgatási cselekmény közlésétől kell számítani. Ettől törvény eltérően rendelkezhet.<sup>154</sup> A Kp. rendezi azt a helyzetet is, amikor a **közigazgatási cselekményt nem kell közölni**. Ilyen esetben a keresetlevelet – törvény eltérő rendelkezése hiányában – a cselekményről való tudomásszerzéstől számított **harminc napon** belül, de legkésőbb a cselekmény megvalósulásától számított **egy éven** belül kell benyújtani. A keresetlevél benyújtására nyitva álló határidőt az **ítélkezési szünet**<sup>155</sup> nem érinti, tehát a keresetlevelet akkor is a benyújtásra nyitva álló határidő alatt kell előterjeszteni, ha annak utolsó napja az ítélezési szünetre esik.

<sup>150</sup> Lásd a Kp. XVI. Fejezetét.

<sup>151</sup> Lásd az új Pp. 24. § (3) bekezdését.

<sup>152</sup> Lásd az új Pp. 176. § (1) bekezdésének c) pontját.

<sup>153</sup> Lásd az új Pp. 264. § (2) bekezdését.

<sup>154</sup> Vö. a Közbeszerzési Döntőbizottság érdemi határozata elleni keresetlevelet a határozat kézbesítésétől számított tizenöt napon belül kizárólag a Döntőbizottsághoz lehet benyújtani – a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (Kbt.) 170. § (2) bekezdése alapján.

<sup>155</sup> Ítélezési szünet [új Pp. 148. § (1) bekezdése]: minden évnek a július 15-től augusztus 20-ig, valamint december 24-től január 1-ig terjedő időszaka.



A keresetlevél benyújtásának **helye a vitatott cselekményt megvalósító közigazgatási szerv**, többfokú közigazgatási eljárásban hozott cselekmény esetén az **első fokon eljáró közigazgatási szerv**. Ettől törvény eltérően rendelkezhet.<sup>156</sup>

A Kp. szabályozza az **elvetés** esetét: a **jogi képviselő nélkül eljáró felperes** számára kedvezményként határozza meg, miszerint a keresetlevelet **határidőben benyújtottnak kell tekinteni, ha azt – határidőn belül – tévesen a bírósághoz vagy a közigazgatási szerv jogorvoslati szervéhez nyújtotta be**. Ebben az esetben a keresetlevelet haladéktalanul meg kell küldeni a vitatott cselekményt megvalósító közigazgatási szervhez, többfokú közigazgatási eljárásban hozott cselekmény esetén az első fokon eljáró közigazgatási szervhez. A jogi képviselővel eljáró felperes elvetése ezzel szemben nem fogadható el: esetében az elvetés a keresetlevél visszautasításához vezethet.<sup>157</sup>

A **jogi képviselő nélkül eljáró felperes** számára további kedvezmény, hogy a keresetlevelet jogszabályban meghatározott **nyomatványon is** előterjesztheti.<sup>158</sup>

A keresetlevél benyújtásának **jogkövetkezménye**, hogy beáll a **perfüggőség**, vagyis ugyanannak a pernek tárgya iránt másik keresetet indítani nem lehet. Azonban – törvény eltérő rendelkezése hiányában – a keresetlevél benyújtásának a **közigazgatási cselekmény hatályosulására halasztó hatálya nincs**, e körben azonnali jogvédelem (a halasztó hatály elrendelése)<sup>159</sup> kérhető.

A nála benyújtott **keresetlevelet a közigazgatási szerv továbbítja** a bírósághoz.

A perrendtartás itt is szigorú **határidőt szab: tizenöt napon** belül kell a keresetlevelet továbbítani, amit a keresetlevél benyújtásától kell számítani. Többfokú közigazgatási eljárásban hozott cselekmény esetében az első fokon eljáró közigazgatási szerv a benyújtástól számított **öt napon** belül az ügy irataival együtt felterjeszti a másodfokon eljáró közigazgatási szervhez, amely azokat a benyújtástól számított **huszonegy napon** belül továbbítja a bírósághoz.

Az **azonnali jogvédelem**<sup>160</sup> jogintézményének hatékonyságához elengedhetetlen a bíróság gyors döntése, ezért ha a keresetlevél azonnali jogvédelem iránti kérelmet is tartalmaz, a keresetlevelet a benyújtásától számított **öt napon**, többfokú közigazgatási eljárásban hozott cselekmény esetén – a benyújtásától számított **három napon** belüli felterjesztést követően – **nyolc napon** belül kell az ügy irataival együtt a bírósághoz továbbítani. Látható, hogy ebben az esetben az alperesnek a védíratot egyidejűleg nem kell előterjesztenie, arra az általános határidők vonatkoznak.

A keresetlevéllel együtt a **védíratot**<sup>161</sup> és az **ügy iratait is** meg kell küldeni a bíróságnak. Ha a keresetlevél vagy az iratok **törvény által védett adatot tartalmaznak**, a védíratban erre utalni kell, és az iratokat ennek megfelelően kell továbbítani. A közigazgatási szerv az ügy iratait továbbítás helyett a bíróság számára **elektronikusan hozzáférhetővé teszi**, ha az ehhez szükséges informatikai feltételek rendelkezésre állnak.

Ha a közigazgatási szerv a keresetlevél **felterjesztését vagy továbbítását elmulasztja**, a **felperes a keresetlevelet – jogai megóvása érdekében – a bírósághoz közvetlenül benyújthatja**, ha igazolja, hogy azt már korábban a közigazgatási szervhez határidőben benyújtotta. Ekkor a bíróság a közigazgatási szervet **nyilatkozattételre hívja fel**. Ha a közigazgatási szerv a keresetlevél felterjesztésére, illetve továbbítására vonatkozó kötelezettségének nem tett eleget, vagy a bíróság felhívása ellenére nem tesz nyilatkozatot, a bíróság **pénzbírság**<sup>162</sup> kiszabása mellett **kötelezi** a közigazgatási szervet az ügy iratainak felterjesztésére, illetve továbbítására. Amint arról korábban már szó volt, ebben az esetben a pénzbírság kiszabása kötelező a közigazgatási szervvel szemben, a pénzbírság kiszabása a mulasztás tényének objektív – ki nem menthető – jogkövetkezménye. A törvényi szabályozásból az is látható,

<sup>156</sup> Maga a Kp. tartalmaz szabályokat arra vonatkozóan, amikor a keresetlevelet a bíróságnál kell benyújtani. Lásd később.

<sup>157</sup> Lásd a Kp. 48. § (1) bekezdésének l) pontját.

<sup>158</sup> Lásd a polgári perben és a közigazgatási bírósági eljárásban alkalmazandó nyomatványokról szóló 6/2019. (III.18.) IM rendeletet. <https://birosag.hu/eljarasok-nyomatvanyai/polgari-kozigazgatasi-papir-alapu-nyomatvanyok> (A letöltés dátuma: 2019. 01.10.)

<sup>159</sup> Lásd a Kp. 50–52. §-ait.

<sup>160</sup> Lásd a Kp. 50–55. §-ait.

<sup>161</sup> Lásd a Kp. 42. §-át.

<sup>162</sup> Lásd a Kp. 30. §-át.

hogy a bíróság nemcsak továbbításra kötelezhet, és nem csupán a továbbítás elmaradása miatt bíróságolhat, hiszen előfordulhat az is, hogy többfokú eljárásnál nem az alperes, hanem az elsőfokú közigazgatási szerv mulaszt, ekkor a bíróság a keresetlevél felterjesztésére kötelez, és az elsőfokú szervet bíróságolja.

Az **első fokon eljáró közigazgatási szerv** feladata, hogy **az érdekelteket haladéktalanul értesítse a keresetlevél benyújtásáról**. Ha a megelőző eljárás hatásterület megállapítása mellett folyt, a közigazgatási szerv a keresetlevél benyújtásáról honlapján – ennek hiányában a helyben szokásos módon – értesíti azt az érdekeltet, aki a megelőző eljárásban nem vett részt. Az **érdekelteként történő perbelépés lehetőségéről pedig már** – fő szabály szerint – **a bíróság értesíti** az ismert (illetve az eljárás folyamán bármikor az ismertté váló) érdekelteket.<sup>163</sup>

Bizonyos esetekben a **keresetlevelet közvetlenül a bíróságon** kell benyújtani. Ezek az esetek az alábbiak:

- **közigazgatási szerződéssel** kapcsolatos jogvita,
- **közszolgálati** jogvita, amelynek tárgya nem a Közszolgálati Döntőbizottság határozatának jogszerűsége,
- **mulasztási per**,
- az **ügyészség és a törvényességi felügyeletet gyakorló szerv** által indított per,
- más **törvényi előírás** alapján.

Ha a keresetlevelet a bíróságnál kell benyújtani, a **bíróság a keresetlevelet megvizsgálja**. Ezt követően **haladéktalanul közli az első fokon eljáró közigazgatási szervvel**, amelyet követően az **általános szabályok szerint** kell az iratokat a bírósághoz továbbítani.

A Kp. itt is rendezi a **jogi képviselő nélkül eljáró felperes elvételét**, aki, ha keresetlevelét **határidőn belül, de tévesen a közigazgatási szervnél vagy a jogorvoslati szervnél nyújtja be, azt határidőben benyújtottnak kell tekinteni**.

A felperes a keresetét kiterjesztheti, vagyis dönthet úgy, hogy a közigazgatási cselekmény eredetileg nem támadott, a cselekmény egyéb rendelkezéseitől egyértelműen elkülöníthető rendelkezésével szemben is keresetet terjeszt elő. Ilyen eset például, ha a felperes előbb csak a bíróság mértékét vitatja, majd a bíróságkiszabás jogalapját is támadja. A keresetet azonban csakis a keresetindításra nyitva álló határidőn belül lehet kiterjeszteni, hiszen a felperesnek kizárólag ezen idő alatt van lehetősége perindításra.

A felperes emellett a **keresetétől el is állhat**, ami azt jelenti, hogy a továbbiakban a **perbe vitt igényét nem kívánja érvényesíteni**. Az elálláshoz az **alperes hozzájárulására általában nincs szükség**, kivételesen azonban mégis a marasztalási perben, ha az alperes viszontkeresetet terjesztett elő.<sup>164</sup>

Az alperesi oldalon egy másik dokumentumot kell kiemelnünk: a Kp. számos terminológiai változást hozott, új fogalmakat vezetett be, így a védírat,<sup>165</sup> a visszautasítás<sup>166</sup> vagy a halasztó hatály elrendelésének<sup>167</sup> fogalmát. A Kp. fogalomhasználata szerint a **védírat a keresetlevélben foglaltakra vonatkozó írásbeli alperesi nyilatkozat**.

A védíratot az alperes a keresetlevélnek, illetve az ügy iratainak **továbbításával egyidejűleg** terjeszti elő.

Az alperes keresetlevélben foglaltakra tett nyilatkozata **kétféle irányú lehet**:

- a **keresetlevél visszautasítására** irányul, vagy
- érdemi védekezést tartalmaz, kifejtve, hogy miért kéri a **kereset elutasítását**.

Az **alperes az, aki elsőként megvizsgálja a keresetlevelet**, ennek során észlelnie kell, ha a felperes **tévesen jelölte meg az eljáró bíróságot** (neki a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bírósághoz kell majd továbbítania<sup>168</sup>), továbbá azt is, ha a keresetlevelet nem megfelelő általános alakissággal nyújtották be,<sup>169</sup> vagy nem tartalmazza a törvényben megkövetelt speciális alakú kellékeket,<sup>170</sup> és emi-

<sup>163</sup> Lásd a Kp. 20. § (4), (5) bekezdését.

<sup>164</sup> Lásd a Kp. 132. § (7) bekezdését.

<sup>165</sup> Kp. 42. §-a.

<sup>166</sup> Lásd a Kp. 48., 102., 117., 122., 132. §-ait.

<sup>167</sup> Lásd a Kp. 52. §-át.

<sup>168</sup> Lásd a Kp. 40. § (6) bekezdését.

<sup>169</sup> Lásd a Kp. 28. §, valamint az új Pp. 114., 325. §-ait.

<sup>170</sup> Lásd a Kp. 37. §-át.

att **hiánypótlásnak** van helye (hiszen ha a felperes a hiánypótlási felhívás teljesítésére rendelkezésre álló határidőben a keresetlevelet nem, vagy újból hiányosan nyújtotta be, és emiatt a keresetlevél nem bírálható el, a keresetlevelet vissza kell utasítani), illetve ha egyébként a keresetlevél **visszautasításának** van helye.<sup>171</sup> Fontos, hogy a közigazgatási szerv nem tarthatja vissza a keresetlevelet, nem neki kell a visszautasításról vagy a hiánypótlásról rendelkeznie, feladata az iratok időben való továbbítása és az, hogy védíratában fejtsse ki, ha álláspontja szerint a keresetlevél visszautasítandó vagy hiánypótlásra szorul. Ebben az esetben érdemi védekezést nem kell előadnia a védíratában.

A Kp. még egy speciális esetet szabályoz, amikor a védíratban az alperesnek **ugyancsak nem kell érdemben állást foglalnia**, ez pedig az az eset, amikor **a keresetlevél alapján a jogsérelmet orvosolja**. Ha ugyanis a közigazgatási szerv a jogsérelmet a védírat felterjesztésére nyitva álló határidőn belül orvosolja, a védíratban csak erre kell utalni. Ekkor a jogsérelem orvoslása érdekében tett döntés másolatát vagy a cselekményt egyéb módon alátámasztó iratot is csatolni kell.<sup>172</sup> Ilyen esetben az eljárás megszüntetésének van helye (a bíróság az eljárást bármely szakaszában megszünteti, ha a közigazgatási szerv vagy jogorvoslati szerve a jogsérelmet a kereseti kérelemnek eleget téve orvosolta).<sup>173</sup> Ugyanakkor erre a megszüntetési esetre objektív jogvédelem körébe eső rendelkezés vonatkozik, mely szerint hivatalbóli bizonyítás vagy hivatalbóli vizsgálat esetén az ügyészség – a bíróság tájékoztatása folytán – perbe léphet annak érdekében, hogy a bíróság ítéletet hozhasson az ügyben.<sup>174</sup>

A **védírat tartalmát** illetően valamennyi esetre vonatkozóan a Kp. előírja, hogy az alperesnek elő kell adnia az **annak alapjául szolgáló tényeket és ezek bizonyítékait**.

Ha a keresetlevél **azonnali jogvédelem** iránti kérelmet tartalmaz, a keresetlevélnek és az ügy iratainak továbbításával egyidejűleg az alperes **csak az azonnali jogvédelemre irányuló kérelemben foglaltakra köteles nyilatkozni**. Amint azt már láthattuk, ebben az esetben az alperesnek a védíratot egyidejűleg nem kell előterjesztenie, arra a normál határidők vonatkoznak.<sup>175</sup>

### 3.5.2. A BÍRÓSÁG ELSŐ INTÉZKEDÉSEI<sup>176</sup>

A Kp. szabályozza a bíróságnak a **keresetlevél vizsgálatához kapcsolódó feladatait**, mely vizsgálódás lényegében arra irányul, hogy van-e bármilyen akadálya a kereset érdemi elbírálásának (ún. **pergátló akadály**). E körben születhet döntés szükség szerint:

- a **hiánypótlás** elrendeléséről,
- az **áttételről** vagy
- a keresetlevél **visszautasításáról**.

A Kp. a keresetlevél vizsgálata körében szabályozza, hogy mi a bíróság teendője a **téves formában megvalósított közigazgatási tevékenység** esetén. A tartalom szerinti elbírálás elvéből<sup>177</sup> fakadóan az ilyen tevékenységet a bíróságnak a tartalmának megfelelő eljárási rendben kell elbírálnia, amiről **fellebbezhető végzést** kell hoznia.

A keresetlevél vizsgálatára a bíróságnak szoros **határideje** van: **haladéktalanul**, de legkésőbb a bírósághoz érkezését követő **nyolc napon** belül kell ezt megtennie. A **további előkészítő intézkedések** megtételére több ideje van a bíróságnak, hiszen az azonnali jogvédelemről való döntés határideje tizenöt nap,<sup>178</sup> és fő szabály szerint az előkészítő tanácsulást is tizenöt napon belül kell megtartani.<sup>179</sup>

<sup>171</sup> Lásd a Kp. 48. §-át.

<sup>172</sup> Lásd a Kp. 83. § (7) bekezdését.

<sup>173</sup> Lásd a Kp. 81. § (1) bekezdésének g) pontját.

<sup>174</sup> Lásd a Kp. 81. § (4) bekezdését.

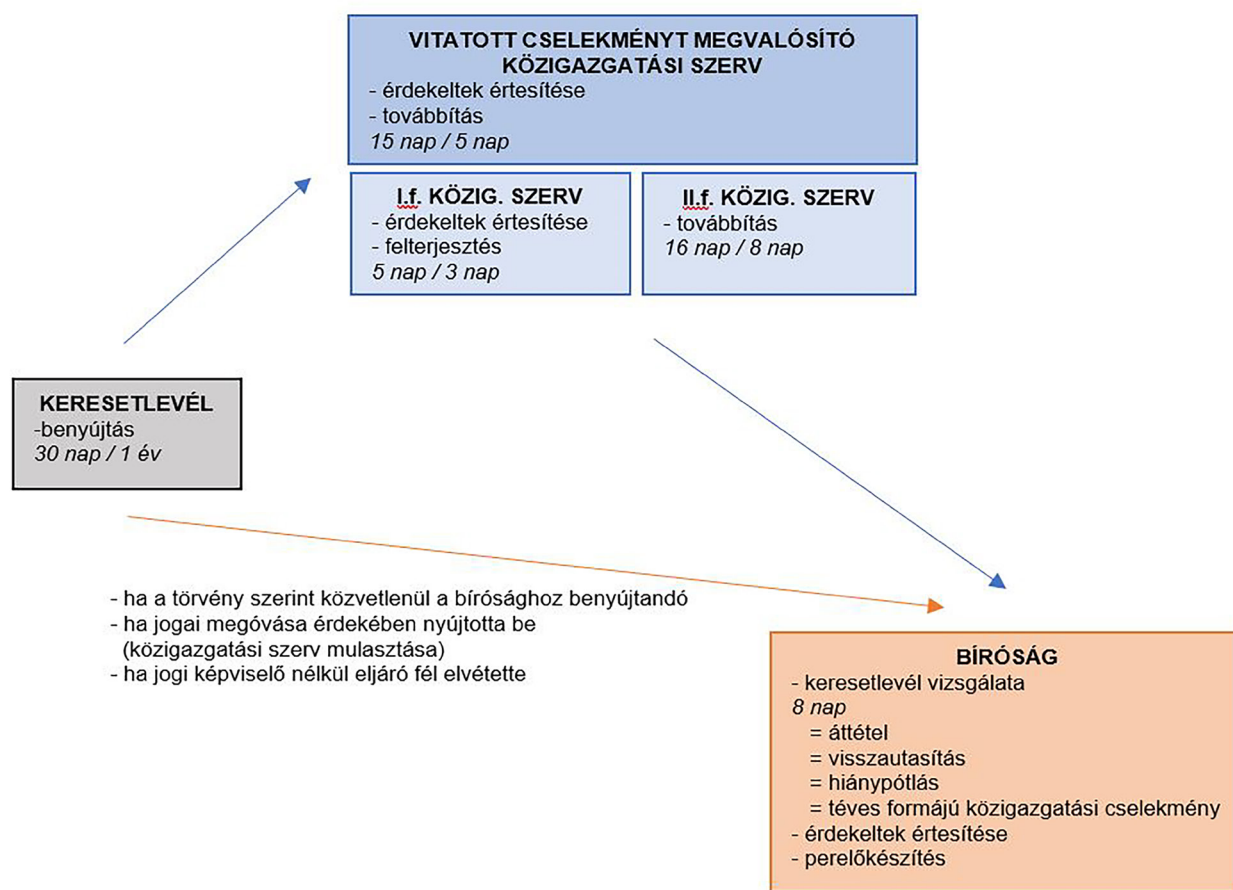
<sup>175</sup> Lásd a Kp. 40. § (2) bekezdését.

<sup>176</sup> Kp. 45. §-a.

<sup>177</sup> Lásd a Kp. 2. § (4) bekezdését, valamint a 4. § (6) bekezdését.

<sup>178</sup> Lásd a Kp. 51. §-át.

<sup>179</sup> Lásd a Kp. 56. §-át.



9. ábra: A keresetlevél útja  
 Forrás: a szerző saját összeállítása

a) A hiánypótlás: Amint arról már szó esett, a keresetlevelet a beadványokra vonatkozó szabályok szerinti általános alakosságokkal,<sup>180</sup> illetve a keresetlevélre meghatározott speciális alakú kellékekkel<sup>181</sup> kell benyújtani. A Kp. az **alaki követelmények hiánya, hiányossága esetére hiánypótlás** elrendelését írja elő. Az alaki hiányosságok mellett **hiánypótlás elrendelésének van helye akkor is**, ha a keresetlevelet – **kötelező jogi képviselő esetén – nem jogi képviselő útján** nyújtották be.

Az alaki hiányosságok esetében csak **korlátozottan alkalmazható hiánypótlás**,<sup>182</sup> ha a **jogsérelem megjelölését**<sup>183</sup> nem tartalmazza a keresetlevél, mert ekkor hiánypótlásra kizárólag keresetindítási határidőn belül van lehetőség. Ha a perindítási határidő eltelt, akkor a keresetlevél visszautasítására kerül sor (a bíróság a keresetlevelet visszautasítja, ha a felperes keresetindítási határidőn belül nem jelölte meg a közigazgatási tevékenységgel okozott jogsérelmet).<sup>184</sup>

A **jogi képviselő nélkül eljáró felperes** számára kedvezmény, hogy az **alperes megjelölésével kapcsolatosan** – összhangban az alperes személyére vonatkozó szabályozással<sup>185</sup> – **csak korlátozottan kötelezhető hiánypótlásra**: csak akkor, ha az alperes személye a vitatott közigazgatási cselekményből vagy az arra vonatkozó jogszabályokból nem állapítható meg.

<sup>180</sup> Lásd a Kp. 28. §-át, valamint az új Pp. 114., 325. §-ait.

<sup>181</sup> Lásd a Kp. 37. § (1) bekezdését.

<sup>182</sup> Kp. 46. §-a.

<sup>183</sup> Lásd a Kp. 37. § (1) bekezdésének f) pontját.

<sup>184</sup> Lásd a Kp. 48. § (1) bekezdésének k) pontját.

<sup>185</sup> Lásd a Kp. 25. § (1), (2) bekezdését.

A korábbi szabályozáshoz képest a **jogi képviselővel eljáró felperes** esetében is hiánypótlásnak és nem visszautasításnak van helye, amelynek indoka, hogy a hiánypótlás összességében gyorsabb folyamat, mintha a keresetlevél újbóli benyújtására lenne lehetőség, a felperesekkel szemben pedig méltánytalan lenne, ha a jogi képviselő mulasztása miatt esnének el a bírósági jogvédelemtől. Ugyanakkor a Kp. az alaki kellékek hiányosságaira, a meghatalmazás, az illeték hiányára vonatkozó hiánypótlás elrendelése mellett a jogi képviselővel szembeni **pénzbírság<sup>186</sup> kiszabását is lehetővé teszi**. Ez a lehetőség jelzi a jogi képviselővel szembeni magasabb gondossági, elvárhatósági mércét, annak szankcionálása, hogy a hiánypótlás szükségessége az eljárás tartamát növeli, annak elhúzódásához vezethet.

A bíróság a **hiánypótlást elrendelő végzésében**:

- tételesen megjelöli a pótolandó hiányokat, hiányosságokat,
- felhívja a felperest azok pótlására,
- a teljesítésre rövid határidőt tűz,
- tájékoztatja a felperest a hiánypótlás módjáról,
- és figyelmezteti őt a hiánypótlás elmaradásának következményére (ha a felperes a hiánypótlási felhívás teljesítésére rendelkezésre álló határidőben a keresetlevelet nem, vagy újból hiányosan nyújtotta be – és emiatt a keresetlevél nem bírálható el –, a bíróság a keresetlevelet visszautasítja),<sup>187</sup>
- egyidejűleg a jogi képviselővel szembeni pénzbírságot szabhat ki.

Fontos külön is kiemelni, hogy a hiánypótlás nem teljesítése esetén még **nem szükségszerű következmény a keresetlevél visszautasítása**, mert abban a kérdésben is állást kell foglalni, hogy a nem pótolta hiány, hiányosság miatt a **keresetlevél elbírálható-e vagy sem**.

Ugyanakkor ha a felperes a **keresetlevél hiányát a kitűzött határidő alatt pótolja**, annak az a **jogkövetkezménye, hogy a keresetlevelet úgy kell tekinteni, mintha eredetileg is hiánytalanul adta volna be**.

b) Az áttétel:<sup>188</sup> Ahogy azt korábban tisztáztuk, a per gyorsítását elősegítendő, a **közigazgatási szervnek a keresetlevelet a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bírósághoz kell továbbítani**, vagyis a hatóság – adott esetben – felülbírálhatja és felül is kell hogy bírálja a felperes téves címzését.<sup>189</sup> Ugyanakkor a **bíróság kötelessége is, hogy saját hatáskörét és illetékességét az eljárás minden szakaszában hivatalból vizsgálja**, azok hiányát hivatalból veszi figyelembe.<sup>190</sup> Ennek eredményeként, ha **hatáskörének vagy illetékességének hiányát** állapítja meg, és a keresetlevélből vagy mellékleteiből kitűnik, melyik bíróság vagy hatóság rendelkezik hatáskörrel és illetékességgel, a bíróság – nem fellebbezhető végzéssel – **az eljárást megszünteti,<sup>191</sup> és a keresetlevelet ehhez a bírósághoz vagy hatósághoz átteszi**. Ha a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bíróság nem állapítható meg, akkor a keresetlevél **visszautasításáról** kell rendelkeznie.<sup>192</sup>

Az **áttétel jogkövetkezménye, hogy az áttett keresetlevelet úgy kell tekinteni, mintha azt már eredetileg is annál a bíróságnál terjesztették volna elő, amelyhez áttették**.

c) A visszautasítás:<sup>193</sup> ha a **keresetlevél olyan alapvető hibában szenved, amely miatt érdemi elbírálásra alkalmatlan, illetve a keresetlevél hiánya, hiányossága hiánypótlás útján sem orvosolható**, akkor a bíróságnak a **keresetlevelet vissza kell utasítania**.

<sup>186</sup> Lásd a Kp. 30. §-át.

<sup>187</sup> Lásd a Kp. 48. § (1) bekezdésének j) pontját.

<sup>188</sup> Lásd a Kp. 47. §-át.

<sup>189</sup> Lásd a Kp. 40. § (1) bekezdését.

<sup>190</sup> Lásd a Kp. 14. § (1) bekezdését.

<sup>191</sup> Lásd a Kp. 81. § (2) bekezdését.

<sup>192</sup> Lásd a Kp. 48. § (1) bekezdésének b) pontját.

<sup>193</sup> Kp. 48–49. §-ait.

A visszautasítási okokat a törvény tételesen rögzíti. A bíróság a keresetlevelet visszautasítja, ha:

- a) a perre a magyar bíróság **joghatósága kizárt**,
- b) a kereseti kérelem elbírálása más bíróság vagy más hatóság **hatáskörébe** tartozik, vagy a perre más bíróság **illetékes**, de az áttétel szabályai a szükséges adatok hiányában nem alkalmazhatóak,<sup>194</sup>
- c) a pert **nem a jogszabályban erre feljogosított személy indítja**,<sup>195</sup>
- d) a felperes olyan közigazgatási tevékenység jogszerűségét vitatja, amelynek **vizsgálatát törvény kizárja**,<sup>196</sup>
- e) a felperes anélkül indít pert, hogy bármely fél a vitatott tevékenységgel szemben jogszabály által biztosított **közigazgatási jogorvoslatot kimerítette volna**, vagy a pert **más közigazgatási eljárásnak kell megelőznie**,
- f) a felek között ugyanazon közigazgatási tevékenység jogszerűségének vizsgálatára – akár ugyanazon bíróság, akár más, közigazgatási ügyben eljáró bíróság előtt – per már folyamatban van (**perfüggőség**),<sup>197</sup>
- g) a vitatott közigazgatási tevékenység jogszerűsége nézve ugyanazon a jogalapon már jogerős ítélet hoztak (**res iudicata**),
- h) a félnek **nincs perbeli jogképessége**,<sup>198</sup> vagy a fél **törvényes képviselőjét mellőzték**, és e hiányt a kitűzött határidő alatt sem pótolták,
- i) a felperes a **keresetindítási határidőt**<sup>199</sup> elmulasztja, és igazolási kérelmet nem terjeszt elő, vagy azt a bíróság elutasítja (kiemelt figyelmet kell fordítani a határidő-számítást szabályozó új Pp. rendelkezésekre,<sup>200</sup> illetve a Kp. ítélkezési szünetre vonatkozó eltérő szabályára,<sup>201</sup> továbbá elektronikus beadásnál a keresetindítási határidőből az üzemzavar, üzemszünet miatt kieső napokra<sup>202</sup>),
- j) a felperes a **hiánypótlási felhívás**<sup>203</sup> teljesítésére rendelkezésre álló határidőben a keresetlevelet nem, vagy újból hiányosan nyújtotta be, és emiatt a keresetlevél nem bírálható el,
- k) a felperes keresetindítási határidőn belül nem jelölte meg a közigazgatási tevékenységgel okozott **jogsérelmet**,
- l) a beadványok elektronikus előterjesztésére köteles felperes vagy a jogi képviselő a keresetlevelet **nem elektronikus úton, vagy elektronikus úton, de nem a jogszabályban meghatározott módon** terjeszti elő (ide tartozik, hogy a Kp. csak a jogi képviselő nélkül eljáró felperes számára biztosítja azt a kedvezményt, hogy a keresetlevelet közvetlenül a bíróságnál vagy a jogorvoslati szervnél is benyújthatja<sup>204</sup>).

A visszautasítási okok nagy részét **az egész eljárás során hivatalból** kell figyelembe venni, azoknak a keresetlevél befogadását követő észlelése az eljárás **megszüntetéséhez** vezet (a bíróság az eljárást bármely szakaszában megszünteti, ha a Kp. 48. § (1) bekezdés a)–i) pontja alapján a keresetlevél visszautasításának lett volna helye).<sup>205</sup> **Nincs helye megszüntetésnek** az utolsó három visszautasítási ok (hiánypótlás nem teljesítése, jogsérelmelem megjelölésének hiánya, előterjesztés módjának hibája) kapcsán.

<sup>194</sup> Lásd a Kp. 12–14., 47. §-ait.

<sup>195</sup> Lásd a Kp. 17. §-át.

<sup>196</sup> Lásd a Kp. 4. §-át.

<sup>197</sup> Lásd a Kp. 39. §-át.

<sup>198</sup> Lásd a Kp. 16. §-át.

<sup>199</sup> Lásd a Kp. 39. §-át.

<sup>200</sup> Lásd az új Pp. 146. §-át.

<sup>201</sup> Lásd a Kp. 39. § (4) bekezdését,

<sup>202</sup> Lásd az új Pp. 617. §-át.

<sup>203</sup> Lásd a Kp. 46. §-át.

<sup>204</sup> Lásd a Kp. 39. § (3) bekezdését.

<sup>205</sup> Lásd a Kp. 81. § (1) bekezdésének a) pontját.

A bíróság keresetlevelet visszautasító végzését **csak a felperessel kell közölnie**, és csupán **értesítenie kell** ezen intézkedéséről az alperest, illetve – a végzés jogerőre emelkedését követően – azokat is, akiket a keresetlevél benyújtásáról a közigazgatási szerv értesített.

A keresetlevelet visszautasító végzés ellen **fellebbezésnek** van helye, de a fellebbezési jogosultság a fenti, közlésre vonatkozó szabályozás miatt **kizárólag a felperest** illeti meg, az alperest nem. A keresetlevelet visszautasító végzéséhez az **elsőfokú bíróság kötve van**, azt saját hatáskörben nem helyezheti hatályon kívül.<sup>206</sup>

#### Kapcsolódó joggyakorlat:

##### 1/2019. Közigazgatási-munkaügyi jogegységi határozat

Ha az ügyfél a közigazgatási eljárásban jogi képviselést vesz igénybe, a jogi képviselő részére történő kézbesítés minősül joghatályos közlésnek. Joghatályos közlés hiányában a jogorvoslati határidők nem kezdődnek meg.

Amennyiben az ügyfél tudomást szerez a határozat tartalmáról, és a keresetlevélét előterjeszti, a bíróság vizsgálhatja, hogy a joghatályos közlés elmaradása milyen módon érintette az ügyfél jogorvoslatához és tisztességes eljáráshoz való jogát, valamint a jobbiztonság követelményét.

##### BDT 2018. 3960.

Ha a kereset annak tartalma szerint közigazgatási jogvitában való döntésre irányul, úgy kizárólag a közigazgatási perkeretei között hozható döntés arról is, hogy a közigazgatási tevékenység bíróság általi vizsgálatát jogszabály kizárja-e, és csak a közigazgatási ügyben eljáró bíróság utasíthatja vissza ebből az okból a keresetlevelet.

A Kp. – szűkebb körben, de – lehetővé teszi a **visszautasított keresetlevél benyújtásához fűződő jogi hatályok fenntartását**. Ennek az a **jogkövetkezménye**, hogy a keresetlevelet úgy kell tekinteni, **mintha eredetileg is hiánytalanul adták volna be**.

A **közigazgatási ügyekben eljáró bíróság által visszautasított keresetlevél esetében** a keresetlevél benyújtásának joghatásai csak a **jogi képviselő nélkül eljáró felperes** által benyújtott keresetlevél esetében maradhatnak fenn, és kizárólag abban a két esetben, ha a visszautasításra azért került sor, mert:

- a felperes keresetindítási határidőn belül nem jelölte meg a közigazgatási tevékenységgel okozott **jogsérelmet**,
- a beadványok elektronikus előterjesztésére köteles felperes a keresetlevelet **nem elektronikus úton, vagy elektronikus úton, de nem a jogszabályban meghatározott módon** terjeszti elő.

A keresetlevél benyújtásához fűződő **jogi hatályok fenntartásához az szükséges**, hogy a felperes a visszautasító határozat jogerőre emelkedésétől számított **nyolc nap** alatt a keresetlevelet a bíróságnál a Kp.-nak megfelelően újra benyújtsa.

**A polgári bíróság által visszautasított – de közigazgatási ügyben eljáró bíróság hatáskörébe tartozó kereseti kérelmét tartalmazó – keresetlevél esetében** az (akár jogi képviselő nélkül, akár jogi képviselővel eljáró felperes által benyújtott) keresetlevél benyújtásának joghatásai fennmaradnak, ha a visszautasításra azért került sor, mert

- az **meg nem engedett keresethalmazatot** tartalmazott, vagy
- a keresetlevél **áttételéhez szükséges adatok nem voltak megállapíthatók**.

A keresetlevél benyújtásához fűződő **jogi hatályok fenntartásához ebben az esetben az szükséges**, hogy a felperes a visszautasító határozat jogerőre emelkedésétől számított **harminc nap** alatt a keresetlevelet a bíróságnál a Kp.-nak megfelelően a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bíróságnál benyújtsa.

Az újbóli benyújtásra előírt határidők elmulasztása esetében **igazolásnak nincs helye**.

<sup>206</sup> Lásd a Kp. 113. § (1) bekezdését.

### 3.5.3. AZONNALI JOGVÉDELEM<sup>207</sup>

Láthattuk, a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság alapvető feladata a közigazgatás – esetlegesen – jogsértő tevékenységével szembeni jogvédelem, méghozzá **hézagmentes és hatékony jogvédelem** biztosítása.<sup>208</sup> Vannak olyan helyzetek, amikor a közigazgatási tevékenység vagy az azzal előidézett helyzet fenntartása olyan súlyos sérelmet okoz, hogy a hézagmentes és hatékony jogvédelem – mint cél – eléréséhez a **jogvédelem időben előrehozott volta, gyorsasága, azonnalisága** szükséges. Ellenkező esetben ugyanis a bírósági eljárás végeredményeként az ítélettel nyújtott bírósági jogvédelem kerülhetne veszélybe, annak késői volta miatt adott esetben kiüresedhetne.

A korábbi perrendi szabályok a közigazgatási döntés végrehajtásának a per jogerős befejezéséig történő felfüggesztésére adtak lehetőséget abban az esetben, ha az azonnali végrehajtás súlyos, utóbb helyrehozhatatlan károsodással járt volna. A Kp. az **azonnali jogvédelmi eszközök differenciált rendszerét** alakította ki a **közvetlenül fenyegető hátrány elhárítása, a vitássá tett jogviszony ideiglenes rendezése, illetve a jogvitára okot adó állapot változatlan fenntartása** érdekében.

Azonnali jogvédelmi eszközök:

- a **halasztó hatály elrendelése,**
- a **halasztó hatály feloldása,**
- **ideiglenes intézkedés,** illetve
- **előzetes bizonyítás elrendelése.**

A Kp. részletesen szabályozza az **azonnali jogvédelem iránti kérelem előterjesztését.**

A kérelmet **az terjesztheti elő,** akinek **jogát, jogos érdekét a közigazgatási tevékenység vagy az azzal előidézett helyzet fenntartása sérti.** Az előterjesztés **ideje** kapcsán úgy rendelkezik, hogy ilyen kérelemnek az **eljárás során bármikor** helye van (tekintettel arra, hogy nem a per érdemére vonatkozó rendelkezés, ezért akár az eljárás félbeszakadásának, felfüggesztésének tartama alatt is<sup>209</sup>), erre figyelemmel pedig az előterjesztés **helye** – a keresetlevél benyújtását követően minden esetben – a **perre hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bíróság.**

Az azonnali jogvédelem iránti **kérelemben** teljeskörűen meg kell jelölni azokat az **indokokat,** amelyek az azonnali jogvédelem szükségességét megalapozzák (a konkrét, aktuális helyzet és az összefüggések feltárása), és azokat **igazolni, de legalább valószínűsíteni kell.**

A **bíróság feladata** ezt követően – ha a kérelmet közvetlenül nála terjesztik elő –, hogy annak benyújtásáról az alperest **haladéktalanul,** de legkésőbb **három napon belül értesítse.** A közigazgatási cselekmény végrehajtását érintő kérelem előterjesztéséről a végrehajtást foganatosító szervet az alperes haladéktalanul, de legkésőbb három napon belül értesíti.

Az azonnali jogvédelem iránti kérelem kapcsán a **hiánypótlás** lehetőségét a törvény – a gyors döntés érdekében – kifejezetten **kizárja.** Ugyanakkor a bíróság felhívására a felek a kérelemre **telefonon vagy írásbelinek nem minősülő elektronikus úton is nyilatkozhatnak,** amelyről a bíróság feljegyzést készít. Szükség esetén a bíróság a **felek meghallgatását** is elrendelheti.

A bíróságnak az azonnali jogvédelem iránti kérelemről a bírósághoz érkezésétől számított **tizenöt napon belül döntenie** kell, méghozzá abban az esetben is, ha a keresetlevelet visszautasítja. Kiemelendő, hogy **bírósági titkár az azonnali jogvédelem tárgyában nem határozhat.**<sup>210</sup> A bíróság az **arányosság elve** alapján, a **közérdek és valamennyi fél szempontjából azt mérlegeli, hogy az azonnali jogvédelem elmaradása nem okoz-e súlyosabb hátrányt, mint amilyennel az azonnali jogvédelem biztosítása járna.** A jogvita érdemét érintő kérdések tehát fő szabály szerint nem képezhetik az azonnali jogvédelemről szóló döntés alapját, így különösen, hogy valószínűsíthető-e a keresetben állított jogsértés, más szóval: az azonnali jogvédelem független a kereset megalapozottságától.

<sup>207</sup> Kp. 50–51. §-ai.

<sup>208</sup> Lásd a Kp. 2. § (1) bekezdését.

<sup>209</sup> Lásd az új Pp. 120. § (4) bekezdését, valamint a 128. § (4) bekezdését.

<sup>210</sup> Lásd a Kp. 11. § (3) bekezdését.



Fontos, hogy a bíróság a kérelem teljesítését **biztosíték adásához kötheti**, ami fizetési kötelezettség esetén a hatályosulás elmaradása által okozható hátrány súlyát csökkentheti. Emellett az is lényeges, hogy a bíróság tanácsa az eljárás során **több azonnali jogvédelmi eszközt is alkalmazhat**, ilyenkor az azonnali jogvédelmet biztosító végzés indokolásában utalni kell a korábban elrendelt azonnali jogvédelmi eszközzel való kapcsolatra.

Az azonnali jogvédelem tárgyában hozott végzés ellen a közléstől számított **nyolc napon belül fellebbezésnek** van helye, amelynek az általános szabályok szerint halasztó hatálya van. A bíróság az azonnali jogvédelem tárgyában hozott végzéséhez nincs kötve, azt ugyanis legkésőbb a végzés elleni fellebbezés felterjesztéséig módosíthatja vagy visszavonhatja. Az azonnali jogvédelem tárgyában hozott végzés elleni **fellebbezésről** a másodfokú bíróságnak **nyolc napon** belül kell döntenie. A kérelem elutasítását követően ismételten, azonos ténybeli és jogi alapon benyújtott kérelmet megtagadó végzés ellen **nincs helye fellebbezésnek**.

Fő szabály szerint az azonnali jogvédelmet biztosító végzés **az eljárást befejező határozat jogerőre emelkedésével veszti hatályát** – ex lege, vagyis a törvény erejénél fogva –, kivéve, ha azt a bíróság tanácsa az eljárás során **hatályon kívül helyezi**. Emellett az azonnali jogvédelem **meg is hosszabbítható**, amely időpont nem lehet későbbi, mint a perorvoslati kérelem benyújtására nyitva álló határidő utolsó napja. A keresetlevél visszautasítása esetére a Kp. úgy rendelkezik, hogy az azonnali jogvédelmet biztosító végzés hatálya a keresetlevél benyújtásához fűződő jogi hatályok fenntartásához előírt határidő lejártáig fennmarad.

A Kp. bizonyos esetekben **kizárja az azonnali jogvédelem lehetőségét**. Nincs helye azonnali jogvédelemnek, ha a közigazgatási cselekmény

- **jogerős bírósági határozat végrehajtását** szolgálja,
- a **polgári védelmi szolgálat ellátásával vagy a honvédelmi kötelezettségek részét képező gazdasági és anyagi szolgáltatással kapcsolatos kötelezettséget** állapít meg, vagy
- a **honvédelmi és katonai célú építmények, ingatlanok működési és védőterületeik kijelölésére** vonatkozik.

**a) A halasztó hatály elrendelése:**<sup>211</sup> Azonnali jogvédelmi eszköz a halasztó hatály elrendelése. A korábbi végrehajtás felfüggesztésének jogintézménye azonnali jogvédelmi kategórián belül él tovább. Halasztó hatály elrendelése **akkor kérhető**, ha a keresetlevél benyújtásának nincs halasztó hatálya, ilyen esetben a bíróság rendelheti el annak akár részleges, akár teljes halasztó hatályát.

A halasztó hatály elrendelésének **joghatása**, hogy a **közigazgatási cselekmény nem hajtható végre, annak alapján jogosultság nem gyakorolható, és egyéb módon sem hatályosulhat**.

Fontos garanciális szabály, hogy már a kérelemnek a végrehajtást foganatosító szerv tudomására jutásától<sup>212</sup> annak elbírálásáig, de legkésőbb az elbírálásra nyitva álló határidő elteltéig **nem foganatosítható a végrehajtás**. Ugyanakkor a tudomásszerzésig **foganatosított végrehajtási cselekmények hatályban maradnak**, hacsak a bíróság eltérően nem rendelkezik. Kivétel a halasztó hatály alól annak a közigazgatási cselekménynek a hatályosulása, amelyet a közigazgatási szerv **azonnal végrehajthatónak** nyilvánított.

**b) A halasztó hatály feloldása:**<sup>213</sup>

Egyes közszolgálati jogviták esetén, illetve külön törvény alapján a közigazgatási cselekményekkel szemben benyújtott kereseti kérelemnek halasztó hatálya van. Ezért szükséges, hogy a halasztó hatály feloldására is rendelkezésre álljon jogvédelmi eszköz, amely lényegében a halasztó hatály elrendelése jogintézményének fordítottja. Halasztó hatály feloldása **akkor kérhető**, ha a keresetlevél benyújtásának halasztó hatálya van, ilyen esetben a bíróság azt akár részlegesen, akár teljesen feloldhatja.

A halasztó hatály feloldásának **joghatása**, hogy a **közigazgatási cselekmény végrehajtható, annak alapján jogosultság gyakorolható, és egyéb módon is hatályosulhat**.

<sup>211</sup> Kp. 52. §-a.

<sup>212</sup> Lásd a Kp. 50. § (3), (5) bekezdéseit.

<sup>213</sup> Kp. 53. §-a.

**c) Ideiglenes intézkedés:**<sup>214</sup> Előfordul, hogy a halasztó hatállyal kapcsolatos jogvédelmi eszközök nem tudnak megfelelő jogvédelmet adni, ezért a Kp. **ideiglenes intézkedés** elrendelésére is feljogosítja a bíróságot. Ideiglenes intézkedés **akkor kérhető**, ha a halasztó hatály elrendelése vagy feloldása az azonnali jogvédelem biztosítására nem alkalmas.

Ideiglenes intézkedésként a bíróság – **kizárólag a perben hozandó határozat, illetve törvény kezei között** – bármely, a **jogvédelem azonnali biztosításához szükséges intézkedést tehet**. Olyan magatartásra, jogviszony rendezésére is kiterjedhet az azonnali jogvédelem, amely a keresetnek való helyt adás esetén a közigazgatási jogviszony módosulásából következhet.

A törvény **bizonyítást is lehetővé tesz**: az ideiglenes intézkedéssel kapcsolatban bizonyításnak akkor van helye, ha a kérelem enélkül nem bírálható el.

Azt is rendezi, hogy a **teljesítési határidő** – ha a bíróság másként nem rendelkezik – az ideiglenes intézkedés közlését követő napon kezdődik. Vagyis az ideiglenes intézkedést a közlést követő napon teljesíteni kell, ha a bíróság eltérően nem rendelkezik, tehát ebben az esetben a **fellebbezésnek nincs halasztó hatálya**.

**d) Előzetes bizonyítás:**<sup>215</sup> Az előzetes bizonyítás nem csak azonnali jogvédelmi jelleggel rendelhető el. De miután az időtényező itt is nagy jelentőséggel bírhat, ezért indokolt e körben is az azonnali jogvédelemre vonatkozó szabályok alkalmazása, bár ez a jogintézmény **alapvetően nem a fél helyzetének, hanem inkább a bizonyítékoknak a biztosítását szolgálja**.

Előzetes bizonyításnak **akkor van helye**, ha valószínűsíthető, hogy

- a bizonyítás a per folyamán vagy annak későbbi szakában **már nem lenne sikeresen lefolytatható, illetve jelentős nehézséggel járna**, vagy
- a bizonyítás előzetes lefolytatása **elősegíti a per észszerű időn belül történő befejezését**.

A kérelemben – az előzetes bizonyítás szükségességén túl – **meg kell jelölni a bizonyítani kívánt tényeket és az azokra vonatkozó bizonyítékokat is**.

Az előzetes bizonyítás **eredményét a perben bármelyik fél és érdekelt felhasználhatja**.

A többi azonnali jogvédelmi eszközzel ellentétben **fellebbezésnek csak a bíróság kérelmet elutasító végzésével szemben van helye**, az előzetes bizonyítást elrendelő végzéssel szemben nincs helye fellebbezésnek.

### 3.5.4. Perelőkészítés<sup>216</sup>

#### 3.5.4.1. A legfontosabb perelőkészítő eljárás cselekmények

A **perelőkészítés** a Kp. olyan új, a közigazgatási jogvita érdemi eldöntését elősegítő **pervezető döntések és intézkedések gyűjtőkategóriája**, amelyek megfelelő alkalmazása a közigazgatási perek észszerű határidőn belüli elbírálását segítik elő. Az Ákr. rendszerében elsődleges jogorvoslati formának (BALOGH-BÉKESI-POLLÁK-VÉRTESY-NASZLADI-ROTHERMEL 2018, 228.) tekinthető közigazgatási per – különösen az egyfokú közigazgatási eljárások kiterjesztésével – mintegy a közigazgatási fellebbezés helyett eredményez rendszerint, az ítélettel szemben kizárt fellebbezés hiányában (perjogi értelemben vett) anyagi jogerős döntést. A közigazgatási pernek a közigazgatási jogorvoslati renchez képest változó szerepe miatt kiemelten fontos annak hatékony volta. A hatékonyság lényegi eleme az is, hogy az érdemben is helyes, jogszerű bírósági döntést a meghozatalához szükséges időkeretben hozzák meg.

<sup>214</sup> Kp. 54. §-a.

<sup>215</sup> Kp. 55. §-a.

<sup>216</sup> A 3.5.4–3.5.9. alfejezet Robotka Imre írása.

Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése alapján ugyanis a közigazgatási perben eljáró bíróságra háruló kötelezettség, hogy a perbe vitt jogokat – a további alaptörvényi követelmények érvényre juttatása mellett és azzal párhuzamosan – észszerű határidőn belül bírálja el. Ez továbbá nemcsak a nemzeti jog, de a nemzetközi jog egyes forrásai által is megerősített és számon kérhető követelmény (Emberi Jogok Európai Egyezménye, 6 cikk<sup>217</sup>; Az Európai Unió Alapjogi Chartája, 47. cikk<sup>218</sup>) a magyar bíróságokkal szemben. Az észszerű elbírálási határidő az egyes közigazgatási ügyfajtákhoz kapcsolódó közigazgatási perekre külön-külön nem meghatározott és nem is megállapítható, azonban a maximális időigényének törvényi meghatározását tartalmazó törvényjavaslatot – az Emberi Jogok Emberi Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) Gázsó kontra Magyarország ügyben meghozott ítéletében rögzített felhívásra – már előterjesztettek.<sup>219</sup> Ha a közigazgatási per befejezésének maximális időtartamánál értékelni lehet a megelőző eljárás<sup>220</sup> időigényét, úgy nagyobb hangsúlyt kell hogy kapjon az is, hogy a közigazgatási hatóságok azonos kötelezettségének [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés<sup>221</sup>] érvényre juttatása végső soron a közigazgatási perben eljáró bíróság feladata.<sup>222</sup>

Az új Pp. tárgyi hatálya alá tartozó perekre (például polgári, gazdasági, személyállapoti stb.) a jogalkotó hasonló, de még élesebb cezúrát vezetett be a polgári perben a perfelvételi szak meghatározásával és az érdemi tárgyalási szaktól való elkülönítésével.

A Kp. 56. §-hoz fűzött **előterjesztői indokolás tér ki a perelőkészítés jogintézményének céljára** megjelölve, hogy **a perek időtartamának csökkentése érdekében több (perelőkészítő) bírói döntés meghozatalára kerüljön sor a tárgyalást megelőzően**, a perben tartott első tárgyalás így ne csak a per kereteinek tisztázását jelentse, hanem a bizonyítás felvételének színtere is legyen.<sup>223</sup> A jogalkotó a perelőkészítés, az annak körébe eső intézkedések és döntések körének meghatározásakor a régi Pp. XX. fejezete alapján folyt aktusfelülvizsgálati perek bírói gyakorlatára, a régi Pp. 324. § (1) bekezdése alapján megfelelően alkalmazott 124. § (3)–(4) bekezdéseinek alkalmazási gyakorlatára is figyelemmel volt. Az új elemet tulajdonképpen **az egyezség létrehozása megkísérlésének lehetősége** jelenti.

A perelőkészítés jogintézményével tételezett jogalkotói cél érvényre juttatását a közigazgatási perben eljáró bíróság mellett, egyidejűleg a felek perrendi kötelezettségeinek teljesítése is szolgálja. **A felek ugyanis kötelesek az eljárás koncentrált befejezése érdekében a bírósággal együttműködni.**<sup>224</sup> A perkoncentráció elvének tartalmi kibontását – szemben az új Pp. -vel – a Kp. nem az alapvető rendelkezések között, hanem a perelőkészítésre vonatkozó X. fejezetben fejti ki,<sup>225</sup> a bíróságot terhelő kötelezettség szempontjából tartalmilag azonosan az új Pp. perkoncentrációra vonatkozó

<sup>217</sup> Lásd Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1993. évi XXXI. törvényt.

<sup>218</sup> Elérhetőség: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex:12016P/TXT> (utolsó letöltés dátuma: 2019. 07. 30.).

<sup>219</sup> Az Emberi Jogok Emberi Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) Magyarországot elmarasztaló ítéleteinek, valamint a megújult közigazgatási perrendi szabályozás elemeinek mérlegelése alapján a Kormány álláspontja, hogy a közigazgatási per érdemi lezárására három év feltétlenül elégséges, az aktus-felülvizsgálati (megtámadási) perekben az előzményi (közigazgatási hatósági) eljárásokra is figyelemmel. Lásd bővebben a T/2923. számú törvényjavaslat 3. § (2) bekezdését, valamint az általános, és a 3. §-hoz fűzött részletes előterjesztői indokolást. Elérhetőség: <https://www.parlament.hu/irom41/02923/02923.pdf> (A letöltés dátuma: 2019. 07. 30.).

<sup>220</sup> Lásd a Kp. 4. § (7) bekezdés 4. pontját.

<sup>221</sup> Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése értelmében mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és észszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.

<sup>222</sup> Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdéséből következő, észszerű határidőn belüli ügyintézés kötelezettségének mint a tisztességes ügyintézéshez való alapjoghoz kapcsolódó részjogosítványnak az érvényre juttatása végső soron közigazgatási perben számon kérhető a kötelezett közigazgatási szerv [lásd többek között: 3223/2018. (VII. 2.) AB határozat, 22/2019. (VII. 5.) AB határozat].

<sup>223</sup> <https://www.parlament.hu/irom40/12234/12234.pdf> (A letöltés dátuma: 2019. 07.3 0.).

<sup>224</sup> Lásd a Kp. 3. § (1) bekezdését.

<sup>225</sup> Lásd a Kp. 57. § (1) bekezdését.

rendelkezésével.<sup>226</sup> A bírósággal való együttműködés kötelezettsége egyben a perkoncentráció megvalósulásának elősegítését is jelenti a felek részéről.

A **perelőkészítés** a pervitel időbeli síkján a keresetlevél alaki és tartalmi vizsgálatát, a hiánypótlás, a befogadhatóság körébe esően előterjesztett igazolási kérelem elbírálását és a keresetlevél **befogadhatóságról való döntést követő perszakasz**, amelybe átlépés nem jelent kötöttséget a bíróság számára, ha és amennyiben utóbb mégis a megelőző perszakasz szerinti intézkedést vagy döntést találna szükségesnek (így például a keresetlevél visszautasítása vagy áttétele).

Kötöttséget a keresetlevél visszautasítása és az eljárás megszüntetésének elhatárolását meghatározó perindítás hatályának beállta (például az aktusfelülvizsgálati ügyekben a perelőkészítő intézkedések, így a tárgyalás kitűzése, a védirat közlése a felperessel stb.) jelent, amelyet a többféle közigazgatási perfajtra tekintettel már nem kifejezett törvényi szabályozás,<sup>227</sup> hanem az adott per egyedi perjogi tényállása alapján lehet esetről esetre megállapítani. A bíróság oldaláról is hatékony pervezetés biztosítása érdekében **azonban a szabályozás rugalmas, ezért a perelőkészítés körében nevesített előkészítő tanácsülés megtartása önmagában még nem jelent percezúrát és megkötést**, a Kp. VIII. fejezete szerint a keresetlevél alapján szükséges intézkedésekhez vissza lehet nyúlni.

A Kp. **általános, elsőfokú (peres) eljárásra vonatkozó szabályai szerinti közigazgatási perekben** fő szabály szerint perelőkészítésnek van helye. Ez azt jelenti, hogy a klasszikus aktus-felülvizsgálati perekben, amikor a közigazgatási szerv döntését támadják meg, perelőkészítésre sor kerül akkor is, ha nem vitatott tényállású ügyben a közigazgatási jogvitát kell eldönteni, és a bíróság az ügyben csak tárgyalást tűz, valamint a tárgyalást megelőző nyilatkozatás körébe eső intézkedéseket tesz (például figyelmeztet arra, hogy a tárgyaláson már csak szóban tehető nyilatkozat), döntést (például határidő megállapítása) hoz.

A **per tárgyaláson kívüli elbírálása**<sup>228</sup> esetén is megvalósul e perbeli szakasz. Értelemszerű azonban, hogy bizonyos intézkedések csak korlátok között alkalmazhatók, így bizonyítás elrendelése csak okirati bizonyításra vonatkozhat,<sup>229</sup> illetve az írásban a bíróság által a Kp. 77. § (5) bekezdésével összhangban megállapított határidőn belül tett nyilatkozatok nem mellőzhetők, szemben a tárgyalás tartásával folyó perekkel.<sup>230</sup>

Az előkészítő tanácsülés **új jogintézményét** a társasbíráskodás Kp. általi fő szabállyá tételével párhuzamosan vezették be. A perelőkészítés szabályai között első helyen megvalósult szabályozása kifejezi a társasbíráskodás súlyát, amely szerint **a per érdemi eldöntése előkészítésének fő formája a tanács ülése, amelyen előzetesen, de már az ügy érdemét is elemezve tanácsban megvitatják**, hogy a pert miként kell továbbvinni, előkészíteni az észszerű határidőn belüli és egyúttal érdemben is helyes megoldást elérve. E tanácsülésen meghozhatnak minden olyan döntést, amelyhez rendelkezésre áll már minden adat, információ, de a Kp. 57. § (2) bekezdésében nevesített, a bíróság hatáskörébe utalt egyes intézkedéseket az előkészítő tanácsülést követően meghozhatja a tanács elnöke vagy az általa kijelölt tanácsstag bíró is, ami a Kp. 9. § (2) bekezdésével összhangban áll. E perjogi szabályozás lehetővé teszi a pervitel kellő rugalmasságát, a bírósági humán erőforrás észszerű használatára ad lehetőséget, ami összességében is elősegíti a perek hatékony intézését. Az előkészítő tanácsülésig és azt követően is az érzékelhető tehát a külvilág számára, hogy számos pervezető intézkedést és döntést egy bíró, az eljáró tanács elnöke vagy egy tanácsstag bíró hoz meg. Ez a Kp. 9. § (2) bekezdéséből<sup>231</sup> következik.

<sup>226</sup> Lásd az új Pp. 3. §-át.

<sup>227</sup> Ellenpéldaként lásd a régi Pp. 332/C. §-át.

<sup>228</sup> A tárgyaláson kívüli elbírálás nem közigazgatási perfajta, hanem az ügy érdemi elbírálásának, az arra vezető peres eljárásnak egy módja, de a perelőkészítésre vonatkozó korlátozás miatt szükséges külön kitérni rá, és a lényeges eltéréseket megemlíteni.

<sup>229</sup> Lásd a Kp. 77. § (4) bekezdését.

<sup>230</sup> Lásd a Kp. 60. § (1)–(2) bekezdéseit.

<sup>231</sup> A Kp. 9. § (2) bekezdése értelmében a bíróság tanácsának hatáskörébe utalt ügyekben az elnök vagy az általa kijelölt bíró tárgyaláson kívül megethet minden intézkedést, és az ítélet kivételével meghozhat minden határozatot, amelyet törvény a bíróság hatáskörébe utal. Tárgyaláson az elnök azokat az intézkedéseket teheti meg és olyan határozatokat hozhat, amelyeket e törvény kifejezetten az elnök hatáskörébe utal.

A Kp. általános szabályai szerint folyó, törvény által tanács eljárással<sup>232</sup> vagy egyesbíró által a keresetlevél vizsgálata eredményeként, de még a perelőkészítést megelőzően tanács elé utalt közigazgatási perek perelőkészítési szakában, amennyiben nem az egyszerűsített per szabályai<sup>233</sup> szerint kell eljárni, úgy tanácsulást tart a bíróság a per előkészítése érdekében. Ezzel szemben **a törvény által egyesbíró elé utalt közigazgatási perben, tanács eljárásának hiányában, fogalmilag kizárt az előkészítő tanácsulás mint a perelőkészítés egyik mozzanata.**

A keresetlevél alaki és tartalmi vizsgálatát, az esetleges hiányok pótlását követően a tanács elnöke terjeszti a keresetlevelet **előkészítő tanácsülésre**. Ismételten fel kell hívni a figyelmet arra, hogy az előkészítő tanácsülés, amely a perelőkészítés fóruma a tanácsos ügyekben, nem jelent megkötést abban, hogy a keresetlevél alaki és tartalmi hiányosságait ezen az ülésen észlelve már ne lehetne eljárni a hiányok pótlása iránt. Hasonlóan a keresetlevél áttételéről is dönthet a bíróság, ha az előkészítő tanácsülésen, az ügy megvitatása során észlelnék, hogy annak van helye. Az előkészítő tanácsülés törvényi előfeltétele, hogy a Kp. 45. § (1) bekezdés a)–c) pontjában foglaltak megtételére ne legyen szükség, ezért annak hiánya esetén visszatér a bíróság a megelőző perszakaszhoz. Ennek során egy megkötés van csak, az azonnali jogvédelem iránt előterjesztett kérelem, amelynek elintézési határidejét<sup>234</sup> a visszatérés a keresetlevél vizsgálatához nem ronthatja le.

Érdemes szem előtt tartani, hogy a megelőző, Kp. IX. fejezetben szabályozott **azonnali jogvédelem iránti kérelem elbírálása nem előfeltétele az előkészítő tanácsülésnek**, a Kp. 56. § (1) bekezdése a 45. § (1) bekezdés d) pontjára nem utal. Ennek magyarázata, hogy amennyiben a felek mindent megtettek az alakilag és tartalmilag megfelelő, az előkészítő tanácsüléshez szükséges beadványok (keresetlevél és védirat) rendelkezésre állása érdekében, akkor a tanácsülés megtartására előírt határidő egybeesik az azonnali jogvédelem elbírálására szabott tizenöt napos határidővel, az ügy előzetes érdemi megtárgyalása, a további pervezetés és az azonnali jogvédelem iránt előterjesztett kérelem egyidejűleg vitatható meg az előkészítő tanácsülésen. Ez esetben a tanácsnak – az emberi erőforrása hatékony kihasználásra érdekében – nem kell az azonnali jogvédelem iránti kérelem megvitatása érdekében külön, informális egyeztetést tartani, az ügy érdeme tárgyában történő felkészülésük egyúttal a perelőkészítést is szolgálja.

**Ha minden előfeltétel adott**, az alakilag és tartalmilag is megfelelő beadványok (keresetlevél és védirat) rendelkezésre állnak, akkor **a keresetlevélnek a bíróságra érkezésétől számított tizenöt napon belül tartják meg az előkészítő tanácsulást**.<sup>235</sup> E tizenöt napos határidőt, ha szükséges olyan intézkedés, amely hiánypótlást igényelt, akkor annak az előírások szerinti teljesítésétől, míg olyan közigazgatási perek esetén, ahol a védiratot a keresetlevél alperessel történő közlésével egyidejűleg közölt bírósági felhívásra kell megtenni, annak beérkezésétől kell számítani. Az új. Pp. szerinti határidő-számítás alapján a beérkezés (az elektronikus iratnál a befogadás e-úton rögzített időpontja) napja az, ami nem számít bele a határidőbe.

A társasbíráskodás kiterjesztésére vonatkozó jogalkotó cél kiemelését jelenti a Kp. 56. § (3) bekezdése. **A törvény által tanács elé utalt ügyben csak a bíróság ügyelosztási rendje alapján az ügyben eljárásra kijelölt tanács dönthet arról, hogy az ügyet a tanács valamely tagja egyesbíróként tárgyalja.** Ennek az e bekezdésben utalással meghatározott **feltételét a Kp. 8. § (2) bekezdése határozza meg**, miszerint az ügy ténybeli és jogi megítélése egyszerű. Fel kell hívni a figyelmet arra, hogy a Kp. 8. § (2) bekezdés megfogalmazásából következően **a ténybeli és jogi egyszerűség nem két önálló feltétel, hanem azoknak együttesen kell fennállnia** az egyesbíró elé utaláshoz. További tilalmat, azaz törvényi feltételt a Kp. 8. § (4) bekezdés utolsó mondata rögzít, mikor meghatározza, hogy az egyesbíró által tanács elé utalt ügyben utóbb egyesbíró már nem járhat el, ami azt a korlátot jelenti, hogy a tanács az előkészítő tanácsülésen már nem gyakorolhatja a Kp. 56. § (4) bekezdése

<sup>232</sup> Lásd a Kp. 8. §-át.

<sup>233</sup> Lásd a Kp. 125. § a) pontját.

<sup>234</sup> Lásd a Kp. 51. §-át.

<sup>235</sup> Lásd a Kp. 56. § (2) bekezdését.

szerinti jogkörét. Látni kell a Kp. 8. § (4) bekezdés megfogalmazásából, hogy a tilalom nem írja felül a Kp. 9. § (2) bekezdés szerinti, pervitel rugalmasságát biztosító rendelkezést, ami alapján a tanács előtt folyó ügyben a tanács elnöke vagy az általa kijelölt bíró is eljárhat egy személyben, ami nem azonos az egyesbírói eljárással (ami ilyen értelemben *quasi* tanácsforma).

**Az egyesbírói eljárásra utalás nem csökkenti a jogvédelem szintjét**, amit egy közigazgatási per jelent a közigazgatási tevékenységével szemben, ugyanis a törvényi feltétel kérdésében (miszerint mind ténybeli, mind jogi szempontból egyszerű megítélésű ügyről van szó) még a törvényi szabályozás folytán kijelölt bírói tanács dönt azt követően, hogy e kérdésekre kiterjedően megtörtént az ügy vizsgálata, és erről az alábbi cím szerinti feljegyzésben utóbb ellenőrizhető számadás is történik.

A tanácsi eljárás, annak kiemelt pontjaként az előkészítő tanácsülés rangját, súlyát jelzi a **dokumentálásának kötelezettsége**.<sup>236</sup>

A **feljegyzés** tartalmazza a készítésének helyét és idejét, az eljárási cselekményben részt vevő személyek azonosításához szükséges adatokat, nyilatkozataik lényegét, illetve a ténymegállapításokat, továbbá készítőjének nevét és aláírását.<sup>237</sup> E törvényi előíráson túlmenően azokat az adatokat kell rögzíteni, amelyek az előkészítő tanácsülés érdemi lefolyását, továbbá a meghozott vagy az ülést követően meghozandó döntésekre, alkalmazandó intézkedésekre vonatkoznak. A feljegyzésnek a jegyzőkönyvhöz képest csökkentett adattartalma elősegíti a bíróság adminisztratív terheinek csökkentését, ugyanakkor még elegendő adattartalom előírásával szolgálja a peres eljárás dokumentálását, ami a felek és a felsőbb bíróság tájékozódását szolgálja.

Lényeges, hogy **a feljegyzést nem kell közölni a felekkel**, ezért amennyiben jogorvoslatot kezdeményeznek a bíróság valamely határozatával szemben, amelynél lényeges az eljárásjogi jogsértésre hivatkozás szempontjából az előkészítő tanácsülés, az ott meghozott döntés vagy meghatározott intézkedés, akkor az informálódás érdekében **a feljegyzésbe célszerű betekinteni**. Erre **korlátozás nélkül lehetősége van a feleknek és az érdekelteknek**.

A tisztességes eljárásból fakadó követelmény, hogy a felek és az érdekelt, a nyilvánosság számára átlátható legyen a bíróság eljárása, ezért amennyiben a tanács él az ügy egyesbírói eljárásra utalásának lehetőségével, úgy e döntését rögzíteni kell a feljegyzésben, amelynek tartalmaznia kell a törvényi feltételekre vonatkozó, szükséges mértékű indokolást is.

A tanácsi eljárásra utalt ügyekben az előkészítő tanácsülésen megvitattak, míg az egyesbírói eljárásra utalt ügyekben a keresetlevél és védiratban foglaltak alapján történt vizsgálat alapozza meg a koncentrált és költséghatékony pervezetés szerinti tárgyalás-előkészítést, a tárgyaláson kívüli elbírálás esetén a közigazgatási jogvita érdemi eldöntését megelőző intézkedések megválasztását.

A Kp. 57. § egésze, valamint az 57. § (2) bekezdésben nevesített intézkedések részletezését jelentő 61–64. §-ok egyes rendelkezései is azt az értelmezést erősítik, hogy a **Kp. 57. § (2) bekezdésében felsorolt négyféle intézkedés nem az összes a perelőkészítés érdekében alkalmazni engedett intézkedések közül** (a felsorolás tehát nem kizáró jellegű). Az iratok beszerzése például ugyanis szélesebb körtől lehetséges, mint amire a Kp. 57. § (2) bekezdés b) pontja utal (bírószágtól és más hatóságától), ugyanis a Kp. 62. § (1) bekezdés (az iratbeszerzés részletezőbb szabályozásánál) már a kiállító megkereshetőségére is utal. A minősített adatok védelme érdekében alkalmazható intézkedést pedig maga a Kp. sorolja ide, még az 57. § (3) bekezdésében.

Az intézkedések időbeli alkalmazhatóságát illetően a Kp. 57. § (1) bekezdése is megerősíti, hogy a keresetlevél befogadhatósági vizsgálatát követően az első tárgyalásig bármikor helye van a tárgyalás-előkészítő intézkedéseknek. A tárgyalás kitűzése csak annyiban jelent kötöttséget, hogy az egyes beadványok, nyilatkozatok megismerésére a törvényben biztosított minimum határidő álljon rendelkezésre, vagy – ha és amennyiben jogszerű lehetőség van rá – azok a bíróság által észszerű módon és a felek számára megfelelően lerövidített (idő)határok között valósuljanak meg.

<sup>236</sup> Lásd a Kp. 56. § (4) bekezdését.

<sup>237</sup> Lásd a Kp. 36. § (3) bekezdését.

Emellett ha a bíróság észleli, hogy a keresetlevél vagy az ahhoz csatolt okirat minősített adatot tartalmaz, hivatalból **megkeresi a minősítőt a megismerési engedély beszerzése céljából.**<sup>238</sup> A minősített adat vagy nemzeti, vagy külföldi minősített adat lehet.<sup>239</sup> Kiemelendő, hogy a bíróság általában nincs azoknak az adatoknak, ismereteknek a birtokában, amelyek alapján az adatok minősített voltára következtethetne, így **a féli nyilatkozat és figyelemfelhívás e körben meghatározó jelentőségű.** A hivatalbóli eljárás kötelezettsége mégis azzal jár, hogy a bíróság még akkor is eljár e szakasz alapján, ha erre irányuló indítvány és jelzés nincs a felek részéről. A hivatkozott megismerési engedélyt, amelynek beszerzése iránt a bíróságnak el kell járnia, a minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény (a továbbiakban: Mavtv.) határozza meg.<sup>240</sup>

Az eljárási szabályok mentén haladva fontos kiemelnünk, hogy az alperes rendelkezésre álló **védiratát a felperes és az érdekelt részére mielőbb kézbesíteni kell.** Így amennyiben tárgyalásos ügyben a perelőkészítés során még szükséges intézkedések további időt igényelnek a tárgyalás kitűzése előtt, úgy a védiratot már kézbesítik.<sup>241</sup> Amennyiben a pert tárgyaláson kívüli bírálja el a bíróság, de még szükséges perelőkészítés, úgy a védirat mielőbbi kézbesítése érdekében eljár a bíróság, de ez esetben a Kp. 77. § (5) bekezdésének megfelelően a védirat ismeretében megteendő nyilatkoztatást összhangba kell hozni a perelőkészítés körébe eső intézkedések (a tárgyaláson kívüli elbíráláshoz még engedett okirati bizonyítás) eredményeire történő nyilatkozattétel lehetőségének biztosításával. **Mivel a védirat önmagában eredményezheti a keresettől ellátást is, illetve később, a perelőkészítés eredményeként előállt nyilatkozatok, bizonyítékok is arra vezethetnek,** ezért a pervezetésnél, a határidők megállapításánál ügyelni kell arra, hogy mindezek megismerését követően észszerű idő álljon rendelkezésre a felek számára, hogy azok értékelését elvégezhessek.

A hatékony pervezetés érdekében a Kp. elismeri annak lehetőségét, hogy a perelőkészítő intézkedések megkezdésével egyidejűleg az első tárgyalás kitűzésére még ne feltétlenül kerüljön sor.<sup>242</sup> Az elektronikus ügyintézés teremtette meg annak a lehetőségét, hogy egy rövid, nyolc- vagy tizenöt napos határidőt biztosító felhívás eredményre vezessen még azelőtt, hogy a keresetlevél bírósághoz érkezésétől számított harminc nap leteljen.

E lehetőség alkalmazása esetén is köti a bíróságot az a fő szabály, hogy **a keresetlevél bírósághoz érkezésétől számított harminc napon belül intézkednie kell a tárgyalás kitűzése iránt.**<sup>243</sup>

A Kp. nemcsak az első tárgyalás bíróság általi kitűzésére **szab törvényi határidőt,** de az **első tárgyalás legkésőbbi megtartására is.** E határidő – fő szabály szerint – a **keresetlevélnek a bírósághoz érkezésétől számított hatvanadik nap.** A határidőtől a bíróság saját működése körébe tartozó okok miatt nem, csak arra tekintettel térhet el, hogy a keresetlevél csak a bíróság eljárása (hiánypótlás) eredményeként vált alkalmassá a tárgyalás kitűzésére.<sup>244</sup>

A Kp. szabályozásához képest az **egyes ágazati szabályozókban törvényi szinten megjelenő szabályok speciális előírásokat tartalmaznak,** amelyek esetén e rendelkezések elsőbbséget élveznek a Kp.-val szemben.

Az első tárgyalás megtartására és az első tárgyalás bíróság általi kitűzésére megállapított határidők együttes alkalmazása során a bíróság elsődleges feladata a tárgyalási időköz biztosítása. **A tárgyalási időköz a Kp. 58. § (3) bekezdésében rögzített szabály,** vagyis az, hogy **a felperes számára a bíróság a tárgyalás kitűzése és a védirat közlését akként hangolja össze,** hogy fő szabály szerint **a védirat megismerésére tizenöt nap biztosított legyen.** Ha a védiratot nem az idéző végzéssel, hanem már hamarabb kézbesítették a Kp. 57. § (4) bekezdése alapján, a tárgyalási időközbe az eltelt idő beszámít.

<sup>238</sup> Kp. 57. § (3) bekezdése.

<sup>239</sup> Lásd a Mavtv. 3. § 1. pont a) és b) pontját.

<sup>240</sup> Lásd a Matvtv. 3. § 9. pontját.

<sup>241</sup> Lásd a Kp. 57. § (4) bekezdését.

<sup>242</sup> Lásd a Kp. 57. § (4) bekezdését.

<sup>243</sup> Lásd a Kp. 58. § (1) bekezdését.

<sup>244</sup> Lásd a Kp. 58. § (2) bekezdését.

A tárgyalási időköz **sürgős esetben lerövidíthető.**<sup>245</sup> A lerövidítésnél arra is figyelemmel kell lennie a bíróságnak, hogy a védírat megismerésén túl a Kp. 60. § (2) bekezdése alapján a védíratban foglaltakra vonatkozóan a felperes részére tizenöt napnál nem lehet rövidebb határidőt biztosítani. A két rendelkezés közötti ellentmondás látszólagos, ugyanis amennyiben a bíróság a tárgyalási időközt lerövidíti, akkor ehhez hozzáigazítja az írásbeli észrevételezés határidejét is. A tisztességes eljárás követelményének eleget téve a bíróság ez esetben e határidőre is kiterjedő tájékoztatást ad annak érdekében, hogy az írásbeli nyilatkozat a tárgyalást megelőzően rendelkezésre álljon a mellőzés elkerülése érdekében. E tájékoztatásokból ismerhető meg a bíróság e döntése, amelynek tehát nem kell alakszerűnek lennie (külön, indokolással ellátott végzés).

Megjegyzendő, hogy a sürgős eset törvényi feltétele kiterjedt vizsgálódás nélkül megállapítható akkor, ha a bíróságot a közigazgatási perre irányadó, a Kp.-hoz képest speciális ágazati szabályozás köti, hogy meghatározott törvényi határidőn belül a közigazgatási pert, a jogvitát érdemben elbírálva fejezze be.<sup>246</sup> Ilyen speciális ágazati, de törvényi szinten megjelenő szabályozás (lásd a Felsőokt. tv., vagy ahhoz hasonlóan a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény [a továbbiakban: Köznev. tv.]) esetén a Kp. szerinti törvényi határidőktől való eltéréshez szükséges mérlegelést és értékelést már a jogalkotó elvégezte a törvényi szabályozás megalkotásának folyamatában.

A tárgyalás helye **fő szabály szerint a bíróság hivatalos helyisége,**<sup>247</sup> tipikusan az adott ügyet tárgyaló bíróság székhelyeül szolgáló épület<sup>248</sup> valamely tárgyalója. Amennyiben az adott bíróságon a tárgyalókat a bírók/tanácsok forgó rendben használják, az idézéskor nem feltétlenül vannak ismeretében a tárgyalási napon szabad tárgyalóhelyiségnek. Ez esetben a tárgyalásra szóló idézésben jelzik, hogy az adott tárgyalási napon a tárgyalást megelőzően hol kérhető tájékoztatás.

A **hivatalos helyiségen kívüli** tárgyalásra sor kerülhet, de csak fontos okból. A tipikus ok a **helyszíni tárgyalás**, amely a bíró/tanács tagjainak közvetlen észlelésének módja, és hozzájárul a jogvita szempontjából releváns tények és körülmények megismeréséhez, megtapasztalásához, segítve ezáltal a bizonyításra felajánlott eszközök, a benyújtott bizonyítékok értékelését. Amennyiben a meghallgatandó tanú, szakértő egészségi állapota indokolja, van mód helyszíni tárgyalás kitézésére.

A per **tárgyalásának kitűzésével egyidejű intézkedése a bíróságnak** a felek és az érdekelték tárgyaláson való megjelenése érdekében az **érintett személyi kör felhívása arra, hogy az idézésben megjelölt időpontban a bíróság előtt jelenjenek meg.** Az érintett személyi kör az adott per egyedi körülményeitől és a per előkészítettségétől függ. Ezek alapján dől el, hogy a fél vagy helyette a meghatalmazott képviselője kap idézést, illetve hogy egy tanú is kaphat az első tárgyalásra szóló idézést. Amikor a felet nem terheli személyes megjelenés kötelezettsége, amelyről a bíróságtól tájékoztatást kap, a félnek akkor sem kell megjelennie a bíróság előtt, ha az ügyében tárgyalást kér. A perbeli képviselő szabályai szerint<sup>249</sup> járhat el jogi vagy nem jogi képviselővel a közigazgatási és munkaügyi bíróság előtt.

A személyes megjelenés kötelezettségének hiányában a személyes vagy képviselő útján történő meg nem jelenés ténye vagy a megjelent képviselő képviselői joga igazolásának hiánya valósítja meg a tárgyalás elmulasztását, míg a személyes megjelenési kötelezettség esetén a személyes meg nem jelenés.

A tárgyalás elmulasztásának **hátrányos jogkövetkezményei fokozatosak**, minél súlyosabb a jogkövetkezmény, annál több törvényi feltétel megvalósulása szükséges, és ezzel arányosan az értékelt mulasztás súlya, a jogkövetkezmény is fokozódik. Mulasztás csak előzetes bírói tájékoztatás esetén járhat a hátrányos jogkövetkezmény alkalmazásával.

<sup>245</sup> Lásd a Kp. 58. § (4) bekezdését.

<sup>246</sup> Példaként hivatkozható az elismerés (pl. menedékjogi) kérelem érdemében hozott közigazgatási határozat megtámadása iránt kezdeményezett közigazgatási perre szabott hatvan napos törvényi határidő [lásd a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (Met.) 68. § (2) bekezdése]; vagy a felvételi jogorvoslati eljárásként biztosított közigazgatási per érdemi lezárására a Felsőokt. tv. 41/H. § (5) bekezdésében meghatározott negyvenöt napos törvényi határidő.

<sup>247</sup> Lásd a Kp. 58. § (3) bekezdését.

<sup>248</sup> A bíróság székhelye közadat, amelyet a saját vagy szervezeti honlapon közzétesznek.

<sup>249</sup> Lásd a Kp. 26–27. §-ait és a hozzá fűzött tankönyvi magyarázatot, valamint az új Pp. VI. fejezetének szabályait.



A személyes megjelenés kötelezettségének hiányában a személyes vagy képviselő útján történő meg nem jelenés jogkövetkezménye, hogy **a tárgyalást a szabályszerűen idézett fél távollétében is meg lehet tartani**, a mulasztás az ítélet meghozatalát és kihirdetését nem érinti.<sup>250</sup> Ez esetben a felet érő hátrány, hogy a bíróság előtt érvelését személyesen nem tudja előadni, elmulasztja a jogvita ténybeli és jogi vonatkozásainak a megtárgyalását a bírósággal, nem szerez közvetlen módon tudomást a bíróságnak a tényelődásait érintő értelmezési kérdéseiről, az ellentmondások feloldása érdekében az eljárás lehetősége elenyészik vagy halasztódik (hátrány lehet az időmúlás önmagában is). A joghátrány súlyát jelzi, hogy a szubjektív jogvédelem a bizonyítási szabályokból következően a féli mulasztás miatt válik formálissá amiatt, hogy bizonyítási indítvány előterjesztésére, bizonyítási eszköz rendelkezésre bocsátására csak az első tárgyaláson van lehetőség.<sup>251</sup>

**Ha a mulasztása miatt kell a tárgyalást elhalasztani, a megismételt tárgyalás költségét – pernyertességre vagy pervesztességre tekintet nélkül – a mulasztó fél viseli**, feltéve, hogy az idézésének szabályszerűségét állapította meg a bíróság.<sup>252</sup> Ha a bíróság a mulasztás ellenére a tárgyalást megismétli, a fél látszólagosan kerül csak jobb helyzetbe. Az első tárgyalás ez esetben megtörtént (minden idézés, értesítés szabályszerű volt), a bizonyítási eljárásra vonatkozó korlátozás beállt, nem lehet bizonyítási indítványt előterjeszteni, illetve bizonyítási eszközt rendelkezésre bocsátani. Ehhez képest jelentkezik további joghátrányként a valamely körülmény (például a mulasztó fél személyes meghallgatása) miatt szükséges további tárgyalással felmerülő költségek viselésének kötelezettsége.

**A legsúlyosabb joghátrány**, ami a felperes által kért tárgyalás általa történt elmulasztásával függ össze, az **a peres eljárás megszüntetése**.<sup>253</sup>

A tárgyalás tartásával folyó közigazgatási perekben a tárgyalást megelőző nyilatkozattétel rendjét és határidőit a bíróság az idézésben, esetlegesen további külön, pervezető végzésben határozza meg.

A keresetlevelet előterjesztő felperes számára, továbbá a keresetlevelet és a védíratot egy időben megismerő érdekelt számára a bíróság külön, egyediesített határidőt állapít meg az e beadványokban foglaltakra vonatkozó írásbeli nyilatkozatok megtételére akként, hogy az írásbeli nyilatkozattétel még az első tárgyalás előtt rendelkezésre álljon. Ennek indoka, hogy a jogalkotó a perkoncentráció, a perhatékonyság felek általi elősegítése érdekében bevezette azt a korlátozást, hogy nyilatkozat az első tárgyaláson is már csak szóban tehető meg.<sup>254</sup> E korlátozás az eszköze annak, hogy a feleket rábíriák a perkoncentráció megvalósításában való közreműködésre. A korábbi peres gyakorlatban ugyanis a bíróság a tárgyalásra szóló idézésben vagy azt követően külön végzésben sok esetben hiába közölt felhívást az írásbeli nyilatkoztatás érdekében, a felek gyakran a perben tartott tárgyalásokra érkeztek terjedelmes előkészítő iratokkal, amelyek megismerésére így sem a bíróságnak, sem az ellenérdekű ügyfeleknek nem volt módja, ami a tárgyalás elhalasztását indokolta.

A törvényi rendelkezés szerint **a bíróság az idézésben hívja fel a felperest és az érdekeltet arra, hogy a védíratban foglaltakra a tárgyalást megelőzően írásban nyilatkozhatnak. A nyilatkozattételi határidő a Kp. szerinti normál peres eljárásban tizenöt napnál rövidebb nem lehet**, emiatt az első tárgyalást a rendelkezésre álló hatvannapos időhatáron belül úgy kell kitézteni, hogy az megvalósuljon.<sup>255</sup> Fontos, hogy amennyiben a védírat kézbesítése a tárgyalásra idézést megelőzi, úgy a felperesnek és az érdekeltnek a védíratot kézbesítő végzésben kell közölni e felhívást. Ehhez képest **a tárgyaláson a nyilatkozattétel módjának (szóbeliség) kötöttségére való figyelemfelhívás az idéző végzés állandó eleme**.

A tárgyalásra előírt szóbeli nyilatkozattétel az ellenérdekű felek és érdekelték nyilatkozattételére is vonatkozik.

<sup>250</sup> Lásd a Kp. 72. § (5) bekezdését.

<sup>251</sup> Lásd a Kp. 78. § (3) bekezdését.

<sup>252</sup> Lásd a Kp. 73. § (4) bekezdését.

<sup>253</sup> Lásd a Kp. 82. §-t és a kapcsolódó tankönyvi magyarázatot.

<sup>254</sup> Lásd a Kp. 60. § (1) bekezdését.

<sup>255</sup> Lásd a Kp. 60. § (1)–(2) bekezdéseit.

### 3.5.4.2. A bizonyítás legfontosabb szabályai a perelőkészítés során

A közigazgatási perbeli bizonyítás szabályai, valamint az azonnali jogvédelem keretében elrendelhető előzetes bizonyítás szabályai egymáshoz való viszonyát a perelőkészítés keretében a bizonyítás elrendelésének a per időbeli síkján lehet jól elkülöníteni. A **perelőkészítés keretében a bizonyítás elrendelése nem más, mint a tárgyalásos ügyekben az alapvetően tárgyaláson megvalósuló** vagy ott kiteljesedő **bizonyítás megalapozása, előkészítése** akként, hogy a bizonyítási eljárásnak az első tárgyalásig elért eredményeinek megvitatásával, értékelésével, vagy az első tárgyalásnak már az érdemi döntéshozatallal zárását, vagy **a hatékony pervezetés jegyében** az előkészített, elindított bizonyítási eljárás továbbvitelével folytatását szolgálja. A Kp. 61. §-ában szabályozott első lépés a bizonyítás elrendelése, amelyhez már vagy kapcsolódnak további döntések, vagy a bíróság felhívásokat tesz az indítványozó és/vagy a per további résztvevői felé.

A bizonyításnak a perelőkészítési szakban való elrendelése lehetőségének szabályozásával az aktus-felülvizsgálati (megtámadási) perekben kialakult azon bírói gyakorlatot erősítette meg a jogalkotó, amely a féli bizonyítási indítványnak való előzetes helyt adás révén a perben tartott első tárgyalást az okiratok beszerzésével vagy tanúknak a tárgyalásra idézésével készítették elő.

Fontos, hogy **az előzetes bizonyítás elrendelése nem jelent megkötést a bíróság számára, a bizonyítást később is elrendelheti,**<sup>256</sup> ha szükséges a bizonyítás megfelelő előkészítése vagy az elrendelést érintően további vizsgálódásra, mérlegelésre van szükség. A szabályozásának ez az indoka segíti az **elhatárolást az azonnali jogvédelem keretében elrendelhető előzetes bizonyítástól, amelynél a bizonyítás későbbi lehetetlenségének vagy időközi lehetetlenülésének ódiuma fenyegethet**, ami az előzetes bizonyítás elrendelésének egyik feltétele. A másik elhatárolási szempont a per észszerű időkeretben való befejezésének indokával elrendelhető előzetes bizonyításhoz képest pedig az, hogy többnyire olyan kérelemre elrendelhető bizonyításról van szó, amely a bíróság részéről további vizsgálódást, mérlegelést igényel és az adott bizonyítási eljárás megfelelő lefolytatása kiterjedtebb előkészítés esetén valósítható csak meg.

A bizonyítás elrendelésének lehetősége a perelőkészítés során **nem jelent felhatalmazást hivatalbóli bizonyításra**, mert csak az elrendelés időbeli előrehozataláról van szó. A bizonyításra vonatkozó minden más előírás változatlan, tehát kérelemre vagy a törvényben meghatározott esetekben van lehetőség a bizonyítás elrendelésére. A perelőkészítés keretében a bizonyítás hivatalbóli elrendelésére a legegyszerűbb példa, ha a bíróság felmerült semmisségi<sup>257</sup> vagy törvényben meghatározott más érvénytelenségi okot kíván tisztázni, és például a döntést meghozó hatáskörét vizsgálja, és ennek keretében nyilvános forrásból el nem érhető SZMSZ-t kell beszerezni.

A perelőkészítés keretében lehetőség van a per, a közigazgatási jogvita érdemében való döntéshez szükséges iratok beszerzésére. A perelőkészítés körében alkalmazható intézkedéseket példálózva számba vevő Kp. 57. § (2) bekezdés b) pontjához képest látni kell a megfogalmazásbéli különbséget a Kp. 62. § (1) bekezdésénél, amely – mint a felsorolásnál számba vett lehetséges intézkedést kibontó, részletező szabályozás – már **az irat kiállítójának megkereséséről** beszél, amely **tágabb kör**, mint a „más bíróság vagy hatóság”.<sup>258</sup> Az értelmezést megerősíti az előterjesztői indokolás is, amely arra utalt a rendelkezés kapcsán, hogy „[a]z irat kiállítója tudatosan tág fogalom, abba külföldi hatóságok és közigazgatási szervnek, bíróságnak, egyéb hatóságnak nem minősülő jogalanyok is beleértendőek”.<sup>259</sup> Az iratbeszerzésre a bizonyítási eljárás szabályai, így mögöttesen az új Pp. 322. §-a is megfelelően alkalmazandó a közigazgatási perben eljáró bíróság által. Az új Pp. 322. § (1) bekezdésében nevesített körhöz képest az előterjesztői indokolás szélesebb körre utal a megkereshető szervezetekhez képest is. A tág megközelítés helyes, mert a Kp. az iratbeszerzés lehetőségét a jogvita

<sup>256</sup> Lásd a Kp. 61. §-ához fűzött előterjesztői indokolást. Elérhetőség: <https://www.parlament.hu/irom40/12234/12234.pdf> (A letöltés dátuma: 2019. 08. 06.)

<sup>257</sup> Lásd a Kp. 85. § (3) bekezdését és 78. § (5) bekezdését.

<sup>258</sup> Lásd a Kp. 57. § (2) bekezdés b) pontját.

<sup>259</sup> Lásd a Kp. 62. §-ához fűzött előterjesztői indokolást. Elérhetőség: <https://www.parlament.hu/irom40/12234/12234.pdf> (A letöltés dátuma: 2019. 08. 06.)

eldöntéséhez feltétlenül szükséges iratok beszerzéséhez biztosítani kívánta. Éppen ezért **nemcsak az irat kiállítója, de mindazok megkereshetők, akiknél a szükséges irat aktuálisan van (akiknek birtokában áll).** A gyakorlatban ugyanis előfordult olyan eset, hogy a felperes (adózó) a korábban beltagságával érintett cégnek a felszámolónál lévő könyvelési irataihoz nem fért hozzá a beltagsága korábbi megszűnése folytán, azok beszerzése – tekintettel a megelőző eljárásban lehetetlenült beszerzésére – a peres eljárásra maradt.<sup>260</sup>

Az iratbeszerzés **mint perelőkészítő intézkedés csak a hivatalbóli és ekként is elrendelt bizonyítás keretében valósulhat meg hivatalból** annak ellenére, hogy a Kp. 62. § (1) bekezdésében a hivatalból fordulatot tartalmazza.<sup>261</sup>

Az iratbeszerzés iránti intézkedés elrendelésének **feltétele, hogy az azt indítványozó igazolja, hogy az iratokat nem tudja beszerezni.** Ennek alátámasztására elegendő adott esetben a vonatkozó jogi szabályozásra hivatkozni, amelyből megállapítható, hogy a bíróság vagy közigazgatási szerv, továbbá a kiállító vagy az irat birtokosa iratbetekintést és másolatkészítést jogalap hiányában vagy titok/adatvédelmi okból nem engedne.

A bíróság hivatalos minőségében, a jogvita érdemi eldöntése érdekében a Kp. 62. § (1) bekezdés alapján a vonatkozó indítványnak helyt adás következtében abba a helyzetben kerül, hogy megteremtődik a jogalapja az iratok megismerésére, beszerzésére. Fontos, hogy **a megkeresett szerv, szervezet vagy személy perbeli jogállását** is rendezi a perrendi szabályozás, a bizonyításra alkalmazandó új Pp. 271. §-a alapján a megkeresés címzettje **közreműködőnek minősül, aki/amely az iratok megküldésének teljesítésére az alkalmazható kényszerítő eszközök<sup>262</sup> alkalmazásával bírható rá végső soron az iratok megküldésére.**

Az **okiratok adattartama az egyes ágazati szabályok alapján különböző védelemben részesül (titok és adatvédelmi szabályok).** A bíróságnak **megkeresőként figyelemmel kell lennie a vonatkozó előírásokra,** a megkeresésben a megismerés jogi alapját is szükséges megjelölni. Önmagában a korlátozott vagy feltételektől függővé tett megismerés lehetősége nem vezethet a jogvita eldöntéséhez szükséges iratok beszerzésének mellőzésére.

Az iratbeszerzés mint perelőkészítő intézkedés párhuzamosan **további intézkedésekkel együtt is alkalmazható.** Az intézkedések sorrendiségét egymáshoz való viszonyuk szabja meg, ezért csak az iratok megismerését követően megtehető intézkedések alkalmazásával lehet várni, azzal az intézkedéssel nem lehet várni, amihez valamely irat ismerete szükségtelen. Ennek fényében az a lehetőség, hogy a bíróság a peres eljárást felfüggeszthesse, amennyiben az iratok beszerzése előre láthatóan hatvan napnál hosszabb időt venne igénybe<sup>263</sup> akkor alkalmazható, amikor más intézkedést a perelőkészítés körében nem lehet megtenni. További törvényi feltétele az eljárás felfüggesztésének, hogy arra csak az azonnali jogvédelem iránti kérelem elbírálását követően kerülhet sor.<sup>264</sup>

#### Kapcsolódó joggyakorlat:

##### Új Pp. Konzultációs Testület állásfoglalása 9.

A bíróságnak akkor célszerű a más eljárásban kirendelt szakértő által készített szakvélemény beszerzése iránt intézkednie, ha a fél számára a szakvélemény beszerzése nem lehetséges, az jelentős nehézséggel vagy aránytalan többletköltséggel járna számára, valamint ha a másik eljárás iratait egyéb okból is be kellene szerezni [Pp. 306. § (1) és (2) bekezdések].

Egy másik érdekes bizonyítási kérdéskör a perelőkészítés szabályai között nevesített **tárgyaláson kívüli meghallgatás.** A szabályozást tekintve az új Pp. 230. § (1) bekezdése szerinti személyes meg-

<sup>260</sup> A beltág mögöttes felelősségén alapult adómegfizetési előírás, annak mértéke érdemi vitátását jelentő közigazgatási perben pedig ezen iratok az elengedhetetlenül szükséges körbe estek.

<sup>261</sup> Lásd a Kp. 62. § (1) bekezdését.

<sup>262</sup> Lásd az új Pp. 272. § (1) bekezdését.

<sup>263</sup> Lásd a Kp. 62. § (2) bekezdését.

<sup>264</sup> Lásd a Kp. 62. § (3) bekezdését.

hallgatás sajátos szabálya, amelyet e Pp. rendelkezéssel együtt, összehangolva kell alkalmazni. A Kp.-ban különálló szabályozását több ok indokolja. Egyrészt az, hogy a polgári pertől eltérően az egyes közigazgatási perekre vonatkozó ágazati törvények kötelezően alkalmazandó intézkedésként írják elő azt. Másrészt e meghallgatás intézményét összhangba kellett hozni a perek elbírálásra vonatkozó, tárgyaláson kívüli eljárás fő szabályával, elősegítve annak érvényesülését. Annak ellenére ugyanis, hogy a tárgyaláson kívüli meghallgatásról készült jegyzőkönyv tárgyaláson való ismertetésére utal a Kp. 63. § (1) bekezdése, ez nem zárja ki a tárgyaláson kívüli elbírálás lehetőségét. Ennek érdekében a jegyzőkönyvet a többi perbeli szereplőnek kézbesíteni lehet, nyilatkozattételi határidőt a Kp. 77. § (5) bekezdésével összhangban megállapítva.

**A személyes meghallgatás a személyes eljárás kötelezettségének hiánya, mint fő szabály alóli kivétel.** E kivételi minőségét erősíti, hogy nem kizárt a képviselő jelenléte és segítő közreműködésének igénybevétele azzal, hogy a személyes meghallgatás elrendelése által indokolt körben a nyilatkozatot csak személyesen lehet megtenni.<sup>265</sup>

Mivel a fél nyilatkozata nem bizonyíték, és nem is helyettesíthet vagy egészíthet ki valamely bizonyítékot, így ezen **intézkedésre jellemzően valamely ellentmondás feloldására, homályos nyilatkozat tisztázás érdekében kerülhet sor alapesetben** (például kereset, a kereseti kérelem pontosítása). E célból jellemzően a Kp. 63. §-a szerinti tárgyaláson kívüli meghallgatás alkalmazható, kivéve, ha a perelőkészítés időkeretén belül arra már nem lenne lehetőség, így az arról készült jegyzőkönyvet sem lehetne a tárgyalás részévé tenni. Ez utóbbi esetben a fél személyes meghallgatása a tárgyalásra marad, és képviselője mellett külön idézést küld ki részére a bíróság, a személyes megjelenés kötelezettségére felhívás mellett.

Az új Pp. 230. § (3) bekezdésének megfelelően **a felet a meghallgatása előtt figyelmeztetni kell az igazmondási kötelezettségére**<sup>266</sup> (WOPERA 2017, 26.), valamint annak megsértése következményeire.

#### Kapcsolódó joggyakorlat:

##### Civilisztikai Kollégiumvezetők 2017. november 20–21-ei Országos Tanácskozásának 38. állásfoglalása

A nem természetes személy törvényes képviselőjének meghallgatása a Pp. 288. §-a szerint nem tanúként, hanem a Pp. 230. § (2) bekezdésben leírt módon történik.

##### Civilisztikai Kollégiumvezetők 2017. november 20–21-ei Országos Tanácskozásának 1. állásfoglalása

Ha a félnek nincs perbeli cselekvőképessége, vagy ha a cselekvőképessége érintése nélkül rendelték ki részére törvényes képviselőt, valamint ha a fél nem természetes személy [Pp. 34. § (2) bek.], a perbeli jogokat és kötelezettségeket a törvényes képviselő gyakorolja, ezért a perkoncentráció érvényesüléséhez szükséges eljárástámogatási, állítási és igazmondási kötelezettség [Pp. 4. § (3)-(4) bek.] és a fél személyes meghallgatása tekintetében (230. §) a félre vonatkozó rendelkezéseket a törvényes képviselőre is alkalmazni kell.

<sup>265</sup> Lásd a Kp. 63. § (4) bekezdését.

<sup>266</sup> „A Pp. emellett pozitív módon fogalmazza meg az igazmondási kötelezettséget, melyet a polgári per társadalmi költségei is indokolnak; a fél felelősségének hangsúlyozását a tényállítások, és az általa megtett tényekre vonatkozó nyilatkozatok valóságtartalma tekintetében. A Pp.-ben előírt igazmondási kötelezettség alapján a felek a valóság feltárására csak annyiban kötelezhetők, amennyiben nyilatkozatot kívánnak tenni. Olyan tények, körülmények feltárására, amely a bíróság elé vitt jogaik érvényesítésével, perbeli érdekeikkel ellentétesek, nem kötelezhetők, vagyis nem ír elő abszolút igazmondási kötelezettséget a törvény. A felek igazmondási kötelezettsége az aktív és a passzív tényállításokra terjed ki, azaz az állításokra és a tagadásokra. Az igazmondási kötelezettség irányadó a képviselőre és a beavatkozóra is, amennyiben tényállítást vagy nyilatkozatot tesz. Mivel az eljárás egyéb résztvevői, különösen a bizonyítási eszköznek tekintett tanú, szakértő dogmatikai szempontból a féltől eltérő megítélés alá eső tényállításokat tesznek, ezért az ő tekintetükben a rájuk vonatkozó speciális szabályok (hamis tanúzás, hamis véleményadás stb.) és jogkövetkezmények irányadók” (Indokolás a Pp. 4. §-ához).

Itt érdemes utalnunk arra is, hogy az **egyezség létrehozása bíróság általi megkísérlésének az eljárás minden szakaszában helye van a perelőkészítő szakaszba lépést követően**. Az egyezségkötés elősegítése érdekében a perbíróság aktívan járhat el, nem szükséges ezért erre vonatkozó féli jelzés vagy indítvány. Ezen aktivizmus egyik eszköze, hogy a perelőkészítés szakaszában, a tanács által tárgyalt ügyben az előkészítő tanácsulást követően, míg egyesbírói eljárás esetén a bíró akár már az általa javasolt egyezség írásba foglalt tervezetével idézze a feleket egyezségi kísérletre.

A Kp. 64. §-a alapján minden, az egyezség létrehozására vonatkozó törvényi rendelkezés<sup>267</sup> alkalmazható.

A perelőkészítés jogintézményénél a felhatalmazás azért jelenik meg, mert a perelőkészítési törvényi cél elérésének egy eltérő módját is jelenti a jogvita alternatív rendezése. Ha és amennyiben az egyezség révén nem marad fenn rendezetlen jogvitás kérdés, akár a kereset egy részétől való elállással, akkor a pervitel azáltal lesz hatékony, hogy az egyezség hiányában megteendő intézkedések sorozata elmarad, ami ellenben nagyobb időigénnyel járna, ha egyezség nem jön létre.

**A tárgyaláson kívül elbíráható ügyekben az egyezségi kísérletre idézésnek a Kp. külön rendelkezése<sup>268</sup> alapján van helye**, de alkalmazásának indokai és feltételrendszere nem tér el a tárgyalásos ügyekhez képest.

Az egyezségi kísérlet a **peres eljárás része, dokumentált, a felek nyilatkozatai a peres eljárás anyagának részévé válnak**, ami a közvetítői eljáráshoz képest a felek mérlegelését igényli. A bíróság erre az egyezségi kísérletben már figyelemfelhívást tehet.

Ahogy az a későbbiekben is látni fogjuk, az **egyezség a közigazgatási jog hatályosulását szolgáló, alternatív eszköz, amely jogvitás helyzetekre az igazságszolgáltatás kötöttségeihez képest újrainyítja azt a mozgásteret, amelyet a közigazgatási per alperesére ruházott a jogalkotó**, és az alternatív vitarendezés keretében a közigazgatási jogviszony ügyfelei véleményének, a közigazgatási jog keretein belül akceptálható kéréseinek, vállalásainak figyelembevételével történő gyakorlása révén áll elő a közigazgatási cselekmény vagy egy része helyébe léptethető alternatív és jogszerű megoldásként.

A legtöbb értelmezési kérdést, valamint dogmatikai megalapozást az a kérdés vet fel, hogy melyek lehetnek a közigazgatási perbeli egyezség lehetséges tárgyai, melyek ennek a határai.

A bírósági belső szakmai fórumokon, de a jogirodalomban is az **tisztázódott eddig, hogy nem lehet egyezség tárgya a közigazgatási cselekményeknek, jellemzően a döntéseknek azon része, amelynek alapja a közigazgatási anyagi jog szerinti tényállás megállapítható volta és annak megállapítása esetére az ahhoz a jog által rendelt egyenes következmények köre** (melyeket minden további jogalkalmazói közreműködés nélkül fűznek hozzá, mozgástér nélkül). Egy példával élve, ha egy adott adótényállás szempontjából minden tényállási elem fennáll, akkor fő szabály szerint adófizetési kötelezettség keletkezik, adót kell fizetni, erre ez a megállapítás tehető, és itt nincs helye mérlegelésnek. **A lényeg tehát egyrészt a jogalkalmazói mozgástér, a mérlegelési jogkör<sup>269</sup>** (ami nem keverhető össze a tényállás-megállapítás folyamatában a bizonyítékok egymáshoz mérésével megvalósuló mérlegelési tevékenységgel). A másik nagyobb kör **mindaz a mozgástér, amit a jogi tiltás hiányában, az önkéntes jogkövetésre építve, a jogszerűség határai engednek**: egyszerűbben fogalmazva, olyan (kötelezettség)vállalások, amelyek az egyezségben foglaltak önkéntes teljesítésének elősegítése mellett **magasabb rendű célokat (jó állam, jó közigazgatás, jó igazságszolgáltatás) is szolgálnak**, esetlegesen plusz pozitív társadalmi hozadékuk is van (például fogyasztói jogsértés esetén önként vállalt szankcióként olyan kiterjedt reklám- és kampánykombináció, amelynek nevelő, tájékoztató funkciója [akár a közigazgatási szerv által utóbb informális ellenőrzését követő egyetértéssel] is van, vagy közérdeket is szolgál amellelt, hogy például a piaci szereplő és/vagy terméke népszerűsítését is szolgálja).

<sup>267</sup> Lásd a Kp. 65. §-át.

<sup>268</sup> Lásd a Kp. 77. § (7) bekezdését.

<sup>269</sup> Lásd a Kúriának a mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási határozatok felülvizsgálatáról szóló 2/2015. (XI. 23.) KMK véleményét.

A törvényi felhatalmazás alapján<sup>270</sup> az egyezségben a felek megállapodhatnak a közigazgatási jogvita vagy valamely vitás kérdés számukra megfelelő lezárásának módjában, ha az nem ütközik jogszabályba. Az egyezségben a felek a közigazgatási tevékenységgel okozott jogsérelem orvoslásának módjában is megállapodhatnak.

Az egyezség jóváhagyásának alapvető feltétele, hogy az éppen hatályos jogrenddel összeegyeztethető legyen, amelyről a bíróság álláspontját kifejti a felek és érdekelték részére (tájékoztatást ad). A kérelemhez kötöttség elvére tekintettel a bíróság annak a jogszerű egyezségnek a jóváhagyását nem veheti el, amely nem egyezik az általa vázolt, másik jogszerű egyezséggel.

**Az egyezségben a felek és érdekelték a per tárgyát képező közigazgatási tevékenységgel összefüggő olyan – akár polgári jogi – kötelezettséget is vállalhatnak, amelyre a vitatott közigazgatási cselekmény nem terjedt ki,** illetve amelyre az alperes hatáskörrel nem rendelkezik, továbbá a vitatott közigazgatási cselekmény végrehajtásának mellőzéséről is megállapodhatnak.<sup>271</sup>

Az egyezségben foglaltak végrehajtásának elősegítése érdekében az egyezségben olyan kötelezettségvállalásokat is lehet tenni, amelyek nem a közigazgatási jog területére esnek, a **magánjogi szerződést biztosító mellékkötelezettségek mintájára szolgálják az önkéntes jogkövetést, az egyezségben foglaltak érvényre juttatását.** Ezzel függ össze az a jogalkotói felhatalmazás is, amely lehetővé teszi a közigazgatási cselekmény joghatásának kiváltása érdekében alkalmazható állami kényszer formáját jelentő közigazgatási végrehajtás mellőzéséről való megállapodást is, amely az egyik legnagyobb engedmény a jogalkotó részéről annak érdekében, hogy az egyezséggel elérhető önkéntes jogkövetést elősegítse. **Az alperes részéről a kötelezettségvállalás korlátja, hogy a törvény által rá telepített hatáskörön kívül eső feladatot jelentő kötelezettséget nem vállalhat,** különösen, ha az adott feladat más szerv hatáskörét érinti. Ilyen meg nem engedett vállalat tartalmazó egyezséget a bíróság nem hagyhat jóvá, az erre irányuló kérelmet meg kell tagadnia. Hasonlóan a felperesi és érdekelti pozícióban lévő, nem közigazgatási/közhatalmi vagy közfeladata ellátásával megbízott szervek/szervezetek és személyek is csak a hatályos jogrenddel összeegyeztethető vállalatásokat tehetnek. Mivel **az egyezség része a közigazgatási jog körén kívül eső polgári jogi kötelezettségvállalás, és az egyezség jóváhagyására a közigazgatási perben eljáró bíróság kapott felhatalmazást (ami egyben speciális hatásköri szabály),** ezért e magánjog területére eső kötelezettségvállalások jogszerűségének ellenőrzését is a közigazgatási perben eljáró bíróság végzi.

Az egyezség **az érdekeltnek az egyezség megkötésében való részvétele vagy az egyezség szövegének jóváhagyása hiányában nem érvényes, kivéve, ha az egyezség az érdekelt jogait vagy jogos érdekét a bíróság megítélése szerint nem érinti.**<sup>272</sup>

**Ha az egyezség nem felel meg a jogszabályoknak, a bíróság a jóváhagyást megtagadja, és az eljárást folytatja.** E törvényi szabályozás helyes értelmezését és alkalmazását az jelenti, hogy a bíróság a felek (és érdekelték) által elé tárt egyezséget megtagadva csak akkor dönt az eljárásnak az egyezség létrehozatala lehetőségének teljes kizárásával való folytatásáról, ha a jogvita tárgyában teljes egészében kizárt az egyezség. Ha arra lehetőség van, és a felek is hajlandóságot mutatnak az egyezség tárgyában való további egyeztetésre, úgy ennek érdekében jár el a bíróság (kérelemhez kötöttség elve). Az eljárás észszerű időn belüli lezárását a tisztességes eljárás valamennyi garanciájának értékelése és érvényre juttatása mellett lehet csak előtérbe helyezve elzárni a tovább egyeztetés lehetőségét, például valamely közérdekre hivatkozás mellett.

**Az egyezség jóváhagyását megtagadó végzés ellen van csak helye fellebbezésnek, amelynek az eljárás folytatására azonban halasztó hatálya nincs.**

A bíróság az egyezséget végzésbe foglalva hagyja jóvá, ha az a jogszabályoknak megfelelő tartalommal létrejött. **A végzésben, annak rendelkező részében** erre tekintettel a bíróság – a szintén a rendelkező részben teljes terjedelmében írásba foglalt – **egyezségre vonatkozóan megteszi a megállapítást a megállapodás jogszerűségére.**

<sup>270</sup> Lásd a Kp. 66. § (1) bekezdését.

<sup>271</sup> Kp. 66. § (2) bekezdése.

<sup>272</sup> Kp. 66. § (3) bekezdése.

A bíróság által jóváhagyott egyezségnek **ugyanaz a hatálya, mint az ítéletnek.**<sup>273</sup> Ez azt jelenti, hogy a végzés forma ellenére az egyezségnek a jóváhagyás révén a bíróság anyagi jogerőhatást biztosít, azt úgy kell tekinteni, mintha ítélet lenne. Emiatt a közigazgatási cselekmény például már újra nem peresíthető, megállapítható, hogy ítélt dologról (res iudicata) van szó.<sup>274</sup>

Az egyezség lényegéhez igazodva **egyezségkötés esetén a költségek viselésében is meg lehet állapodni.** Ennek hiányában a törvényi rendezés az, hogy a felek költségeiket maguk viselik. Fontos, hogy amennyiben az egyezség mellett a nem érintett részekre a per folytatódik, akkor az egyezséggel érintett költségek ott nem érvényesíthetők.

Az egyezséget megtagadó végzéshez képest **a jóváhagyó végzéssel szemben a fellebbezés korlátozott, nem élhetnek fellebbezéssel azok a felek, aki között a jóváhagyott egyezség létrejött.**

Szintén egy alternatív vitarendezési eszközként érdemes kiemelni a **közvetítés lehetőségét.** Amint arra az előterjesztői indokolás is utalt,<sup>275</sup> a törvény (Kp.) teremtette meg a lehetőséget arra, hogy – ha a felek és az érdekelték ahhoz hozzájárulnak – a bíróság közvetítést rendeljen el, amelynek során a felek és érdekelték bírósági közvetítő közreműködésével kísérelhetik meg a jogvita megegyezésen alapuló rendezését.

Tekintettel arra, hogy az egyezség és a közvetítés cél és eszköz viszonyrendszerében állnak, a közvetítés alapvető feltétele az is, ami az egyezségkötéshez szükséges.<sup>276</sup> Értelemszerű, ha törvény kizárja, vagy a bíróság értékelése szerint a közigazgatási jogvita természete nem teszi lehetővé az egyezségkötést, úgy bírósági közvetítői eljárásnak sincs helye.

Amennyiben helye lehet az egyezségnek, a közvetítés mint lehetséges eszköz alkalmazásához kell a felek és az érintett érdekelték külön hozzájárulása.<sup>277</sup>

**A közigazgatási perben, a közigazgatási pertárgyak vonatkozásában csak a bírósági közvetítés engedett,** erre utal a Kp. 69. § (1) bekezdés második mondatában a bírósági közreműködés. E korlátozás indoka, hogy közigazgatási jogvitában – jellemzően – az eltérő szakjogi és az annak eldöntése szempontjából releváns egyéb szakmai (szakértői) kérdésekben való eltérő álláspontok közelítése hangsúlyos. Kivételként az ellenérdekű felek részvételével folyt megelőző (közigazgatás) eljárásokat (például gyámhatósági eljárások egy része) lehet említeni, ahol nagyobb szerepe a személyes ellentéteknek van.

A bírósági közvetítésre a bíróság illetékességi területe<sup>278</sup> és a polgári,<sup>279</sup> illetve a közigazgatási perrendtartás szerinti illetékességi szabályok<sup>280</sup> nem irányadók. A közigazgatási bírósági eljárásban elrendelt bírósági közvetítés esetén **a bíró végzését a közvetítést elrendelő bíróság székhelye szerint illetékes törvényszéknek mint közvetítési feladatokat ellátó bíróságnak küldi meg.**<sup>281</sup>

A közvetítői eljárás három fő szakaszból áll.

Az **első fázis a közvetítői megbeszélés lezárásáig tart,** ebben a közvetítő tájékoztatja a feleket a közvetítés alapelveiről, a megbeszélés főbb szakaszairól, az eljárás menetéről, a hatékony megegyezési lehetőségek feltárásához vezető folyamatról, az eljárás költségeiről és a titoktartási szabályokról.<sup>282</sup>

Ha az első közvetítői megbeszélésen a felek változatlanul kérik a közvetítői eljárás lefolytatását, ezt a tényt a felek / felek és az érdekelték, valamint a közvetítő aláírását tartalmazó írásos

<sup>273</sup> Kp. 67. § (2) bekezdése.

<sup>274</sup> Ilyen esetben a bíróság a keresetlevelet visszautasítja a Kp. 48. § (1) bekezdés g) pontja alapján.

<sup>275</sup> A Kp. 70. §-hoz fűzött előterjesztői indokolás vonatkozik a 69. §-ra. Elérhetőség: <https://www.parlament.hu/irom40/12234/12234.pdf> (A letöltés dátuma: 2019. 08. 08.)

<sup>276</sup> Lásd a Kp. 65. § (1) bekezdését és a vonatkozó tankönyvi magyarázatot.

<sup>277</sup> Lásd a Kp. 69. § (1) bekezdését.

<sup>278</sup> Lásd a bíróságok elnevezéséről, székhelyéről és illetékességi területének meghatározásáról szóló 2010. évi CLXXXIV. törvényt.

<sup>279</sup> Új Pp. 25–30. §-ai.

<sup>280</sup> Kp. 13. §-a.

<sup>281</sup> Közvetítői tv. 38/B. § (3a) bekezdése.

<sup>282</sup> Lásd a Közvetítői tv. 30. § (1) bekezdését.

nyilatkozatban rögzítik. E nyilatkozatban megállapodnak az eljárás során felmerülő költségek, díjak előlegezésének és megfizetésének módjáról, ideértve az elállás és megszüntetés eseteit is, továbbá a felek és az érdekeltek megállapodhatnak a személyüket terhelő titoktartási kötelezettségről és az általuk szükségesnek tartott egyéb kérdésekről. A közvetítői megbeszélésen a felek és az érdekeltek személyes jelenléte kötelező, ennek hiányában nem indul meg a közvetítői eljárás.<sup>283</sup>

**A második fázisban a közvetítő a feleket részletesen meghallgatja, biztosítva, hogy a felek egyenlő elbánásban részesüljenek.** Ennek során a felek kifejtetik érdekeik alapján kialakított álláspontjukat, és a rendelkezésükre álló iratokat is bemutatathatják. Az első közvetítői megbeszélést követő egyes megbeszéléseken a feleknek és érdekelteknek – ha másként nem állapodnak meg – személyesen is jelen kell lenniük, ami azt jelenti, hogy a bírósági közvetítői eljárásban is segítheti őket (jogi) képviselő. A személyes jelenlét szükségét a közigazgatási jogvita jellege dönti el. Az egyezségkötés sikere, az eljárás gyorsasága és gördülékenysége szempontjából az a hasznos megoldás, ha minden résztvevő oldalán olyan személy vesz részt, aki jogosult dönteni vagy kellő felhatalmazással rendelkezik. A közigazgatási szervek esetén itt meghatározó szerepe van az ágazati szabályozásnak, a statútumrendeleteknek és az SZMSZ-nek. A közvetítői eljárás során lehetőség van szakértő igénybevételére vagy harmadik személyek meghallgatására. Ha és amennyiben a perben a szakhatóság részvétele szükséges, és az egyezségkötés lehetőségével érintett közigazgatási cselekmény(rész) is érintett a szakhatóság hatáskörével és kompetenciájával, a szakértőként a szakhatóság járhat el.

**A közvetítés harmadik szakasza az eljárás befejezése, amely történhet megállapodással vagy anélkül is.**<sup>284</sup> A bírósági közvetítői eljárás lezárultát és a közvetítő jelzését (az egyezség megküldését) követően a felfüggesztett eljárást folytatja, amelyben az egyezség szabályainak megfelelően vizsgálja a jogszabályoknak megfelelés<sup>285</sup> kérdését mint a jóváhagyás feltételét, és megfelelés esetén azt ítélet hatályú végzésbe foglalja.

### 3.5.5. A TÁRGYALÁS

**A tárgyalás a bíróság** (eljáró tanácsának) olyan – fő szabály szerint és az esetek többségében nyilvános, többségében hivatalos helyiségben megtartott – ülése, amelyen a bíróság foganatosítja mindazon **pervezető intézkedései sorozatát**, amelyeknek a nyilvános tárgyaláson megvalósítása a peres eljárással szemben az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes eljárás követelményének megvalósítását szolgálja. A tárgyaláson megvalósítandó pervezető intézkedések sorozata a pervezetés átfogó kategóriáján belül jelentik a tárgyalást vezető intézkedéseket.

A tárgyalást **az elnök vezeti**,<sup>286</sup> aki tanácsi eljárás esetén a tanács vezetésével igazgatási szabályok szerint (ügyelosztás rendje) kijelölt tanácsstag bíró, egyesbíró esetén az ügyelosztás rendje alapján kijelölt bíró. A bírósági szervezeti és bírói jogállási szabályozás alapján a Kúrián és a Fővárosi Törvényszéken javarészt egybeesik a tanácsvezetői eljárásjogi minőség a tanácselnöki (szervezeti és jogállási jogi kategória, bírósági vezetői minőség) kinevezéssel, míg az általános hatáskörű elsőfokú bíróságon (a járásbírói szintű közigazgatási és munkaügyi bíróságokon) a tanács elnökeként eljáró bírót az igazgatási szabályozás (ügyelosztási rend) határozza meg.

A tanács elnöke **a tárgyalásvezetés körében a Kp. alapján különösen a Kp. 71. § (2) bekezdésében számba vett tárgyalásvezetési (pervezető) intézkedéseket alkalmazza.** A Kp. 71. § (3) bekezdésében szereplő utalás alatt is elsődlegesen az új Pp. tárgyalásvezetési intézkedéseit kell érteni. A megfelelő alkalmazás azt jelenti, hogy azokat a közigazgatási per sajátosságaihoz adaptálva lehet alkalmazni.

<sup>283</sup> Lásd a Közvetítői tv. 29. §-át.

<sup>284</sup> Lásd a Kp. 70. § (2) bekezdését.

<sup>285</sup> Lásd a Kp. 66. § (4) bekezdését.

<sup>286</sup> Kp. 71. § (1) bekezdése.



A részben a tágabb pervezetés, részben a szűkebb tárgyalásvezetés körébe eső intézkedések alkalmazása, sorrendiségének, módjának, ütemezésének meghatározása jelentik az alaki pervezetést, amelyek közös jellemzője, hogy a jogvita érdemét legfeljebb közvetve és az anyagi pervezetés megvalósulási formájaként érintik.<sup>287</sup>

Ezzel szemben az anyagi pervezetés körébe tartoznak mindazon intézkedések, amelyeket a közigazgatási jogvita kereteinek pontos meghatározása, az alkalmazandó jog meghatározása és annak mikénti értelmezéséhez kapcsolódó álláspontok tisztázása és rögzítése, az alkalmazandó jog szempontjából releváns tények, adatok, körülmények megfelelő tisztázása és szükséges (mértékű) alátámasztása, az e körben a felekre háruló perbeli kötelezettségek és lehetőségek tisztázása érdekében alkalmaz a bíróság.<sup>288</sup>

Az anyagi pervezetés körébe eső intézkedéseknél külön fel kell hívni arra a figyelmet, hogy a Kp. 71. § (2) bekezdés d) pontja alapján a közigazgatási jogvita ténybeli és jogi vonatkozásai megtárgyalásának határa a prejudikáció tilalma, az ügy érdemét érintő döntés közlése még folyamatban lévő perben, amelyet a tiszta jogértelmezési kérdés formájában jelentkező közigazgatási jogvita esetén nem közölhet a közigazgatási perben eljáró bíróság az új Pp. 237. § (3) bekezdés a) pontjára<sup>289</sup> alapítottan.

A nyilvános tárgyalás a legközvetlenebb megnyilvánulása az egyik államhatalmi ág működésének, ahol a bíró/bírói tanács az államhatalom képviselőjeként jár el. A megfelelő és kölcsönös (felek, érdekelték, bíróság és a nyilvánosság tagjai) tisztelet ezen államhatalmi ágnak jár. A **tárgyalás méltósága azáltal valósul meg, ha egyrészt minden a jogi előírásoknak megfelelően zajlik** (például a nyilatkozatokat jogszabály alapján a tanács elnöke által meghatározott rendet betartva teszik meg), **másrészt betartják az önkéntes követésre épülő érvényesülő egyéb, jogon túli szabályokat** (erkölcsi normák), a kontradiktórius eljárásban **mindenki higgadt körülmények között végighallgatja azt, akinek a szót megadták**. A büntető és szabálysértési tényállásokat megvalósító magatartások azon túl, hogy a közhatalom által üldözendők, tárgyaláson megvalósításuk egyúttal a tárgyalás méltóságának súlyos sérelmét jelentik. Sértik továbbá a tárgyalás méltóságát a büntető hatalom által nem üldözött, de például kártérítést megalapozó személyiségi jogsértések. A tárgyalás menetének (intézkedések és nyilatkozatok rendjének) sérelmét jelentő cselekmények a Kp. 71. § (2) bekezdés a) és f) pontját sértik (jogsértés), ami a jogrend érvényre jutásának akadályozása miatt sérti a tárgyalás méltóságát, ahol a szubjektív és objektív jogvédelem megvalósul.

A Kp. alapján **a nyilatkozatok és tényállítások, valamint a bizonyítási indítványok időben való előterjesztésére a tárgyaláson az elnök ügyel.**

A **bizonyítási cselekmények, tanúkihallgatások rendjének meghatározása**<sup>290</sup> a formális intézkedés szintjén alaki pervezetés, de határeset a besorolásuk, mert mögöttük áll az anyagi pervezetés körébe eső döntések és intézkedések köre. A bíróságban az ügy előkészítése és a tárgyalás során alakul ki a jogi meggyőződés a jogvita jogszerű és helyes rendezése kérdésében. A **per- és tárgyalásvezetés akkor felel meg a Kp. egész szabályozásának, ha határozott, és a formálódó döntés tükrében a szükségtelen bizonyítást nem engedi, arról átlátható módon döntés születik, amit a pervezetés során a bíróság jelez a felek és érdekelték felé**. Az ügy jogi megoldásának felépítéséhez szükséges, hogy az egymásra épülő vagy egyéb módon függő viszonyban lévő nyilatkozatok/bizonyítékok a megfelelő sorrendben álljanak elő. Az emögött álló koncepció az anyagi pervezetés körébe esik, a felek irányába megjelenő intézkedések formájában az alaki pervezetés körébe esnek, kivéve a szorosan ide kapcsolódó bizonyítási indítványok tárgyában hozott döntések.

<sup>287</sup> Lásd az új Pp. 233. §-át.

<sup>288</sup> Lásd az új Pp. 237. §-át.

<sup>289</sup> Az új Pp. 237. § (3) bekezdés a) pontjának megfelelően a bíróság hozzájárul a jogvita kereteinek tisztázásához azzal, hogy a felek tudomására hozza, ha az általuk hivatkozott jogszabályi rendelkezést eltérően értelmezi, és lehetőséget biztosít a feleknek nyilatkozataik megtételére.

<sup>290</sup> Lásd a Kp. 71. § (2) bekezdés f) pontját.

A legegyszerűsebb anyagi pervezető intézkedésként a jogvita ténybeli és jogi vonatkozásainak felekkel megtárgyalását fentebb részleteztük. Az anyagi pervezetés engedhető határa, a Pp. 237. § (3) bekezdés a) pontjától való elhatárolás kiemelten fontos. A hivatalbóliság eseteit leszámítva a bíróság a felek kérelme, ellenkérelme által szabott keretek között jár el. A jogvita ténybeli vonatkozásainak felekkel való megvitatása azt is jelenti, hogy a fél jogértelmezési álláspontjához kapcsolódóan releváns tényekről, azok bizonyítottságáról és e körben az esetleges hiányokról, a bizonyítás szükségességéről és annak terhéről a bíróságnak tájékoztatást kell adnia.

**A jogvita ténybeli vonatkozásainak megvitatásához kapcsolódóan a bíróság felhívja a figyelmet a tényelőadások esetleg tisztázatlanságára, azok értelmezésére, kiegészítésére és az ellentmondások feloldására is.**<sup>291</sup> Ehhez kapcsolódóan a szükségtelen bizonyításról döntést hoz. Szükségtelen a bizonyítás, ha a tény köztudomású, de erre és annak bíróság általi figyelembevételére a felek figyelmét fel kell hívni, hogy esetleges ellenérveiket közölhessék. Szintén fontos követelmény, hogy a bíróság tárja fel, ha hivatalos tudomása van valamely releváns tényről, mert azt a bíróság felhasználhatja, de ahhoz szükség van az előzetes tájékoztatásra, figyelemfelhívásra.

#### **Kapcsolódó joggyakorlat:**

##### **Civilisztikai Kollégiumvezetők 2017. július 7-ei Országos Tanácskozásának 10. állásfoglalása**

Kérdésként merül fel, hogy ha a keresetlevél a 170. § valamely pontjában felsorolt tartalmi követelményeket illetően tartalmaz valamit, de az nem felel meg a törvény követelményének (mert például a kereseti kérelem nem határozott, egyértelmű és végrehajtható), vagy nem teljes körű (például az érvényesíteni kívánt jogot vagy a kereseti kérelmet megalapozó egy tényt nem tartalmaz), úgy hiánypótlási felhívás kiadásának [176. § (2) bekezdés e) pont] vagy visszautasításnak [176. § (1) bekezdés j) pont] van-e helye. A Kúria álláspontja szerint az alábbi értelmezést javasolt elfogadni:

1. Ha a keresetlevél nem tartalmaz valamely, a 170. §-ban felsorolt kötelező tartalmi elemet, úgy a keresetlevél visszautasításának van helye [176. § (1) bekezdés j) pont].
2. Ha a keresetlevél a 170. § minden pontjához tartalmaz valamit, de azok nem felelnek meg a törvény követelményének vagy nem teljes körűek, úgy hiánypótlás kiadásának van helye, figyelemmel a 176. § (2) bekezdés e) pontjára.
3. Ha a keresetlevélben előadottak megfelelnek a törvény követelményének és teljes körűek, de inkompatibilisek (a kereset következtlen), mert például a határozott és végrehajtható kereseti kérelem nem következik az érvényesíteni kívánt jogból, ebben az esetben nincs helye sem hiánypótlásnak, sem visszautasításnak. A keresetlevelet a perfelvételre alkalmasként kell kezelni, így azt az alperessel közölni kell [179. § (1) bekezdés], és – ha az alperes írásbeli ellenkérelmet vagy beszámítást tartalmazó iratot előterjeszt – a perfelvétel során anyagi pervezetéssel [237. §] kell közrehatni abban, hogy a felperes a keresetlevélben feltüntetett nyilatkozatainak hibáit kijavítsa.

##### **Új Pp. Konzultációs Testület állásfoglalása 4.**

Ha a felperes az eshetőleges viszonyban álló több keresetet rossz sorrendben terjeszti elő, a helyes sorrend megjelölése érdekében nincs helye olyan hiánypótlás elrendelésének, amelynek elmulasztása a Pp. 176. § (2) bekezdés e) pontja szerinti visszautasítás következményével járna. Ebben az esetben a bíróságnak csak arra van lehetősége, hogy az anyagi pervezetés intézményével élve felhívja a felperest a megfelelő sorrend megjelölésére [Pp. 6. §, 170. § (4) bekezdés, 173. § (2) bekezdés, 176. § (2) bekezdés e) pont, 237. §].

<sup>291</sup> Kp. 71. § (2) bekezdés b) pontja.

A tárgyalás megnyitása után az elnök vagy az általa kijelölt bíró ismerteti a keresetlevelet, a védiratot, valamint a feleknek a tárgyalást megelőzően előterjesztett nyilatkozatait, továbbá a szükséges mértékben az ügy iratait. Az ismertetés után a felek az elhangzottakra észrevételt tehetnek, további ismertetést kérhetnek, saját beadványaikat ismertethetik, kérelmeiket, nyilatkozataikat kiegészíthetik. A felek a tárgyaláson szóban nyilatkozhatnak. A bíróság a szóbeli nyilatkozat előterjesztésére az ügy körülményei alapján észszerű időkeretet állapíthat meg.<sup>292</sup> **A tárgyalás e menete a törvényi szabályozás révén rendezett, a sajátos, egyedi körülmények hiányában tipikus tárgyalás menetét ez jelenti, mert a tárgyalás menetének elnök általi meghatározása a törvényi szabályozáshoz igazodik.** Alkalmanként fordul elő, hogy a felperes a keresetétől eláll. Ha már a tárgyalás megnyitását megelőzően, a megjelentek azonosítása során ezt jelzi a bíróságnak, akkor a keresetétől eláll, és a bíróság nem mérlegelhet az objektív jogvédelem érdekében, akkor az elnök eltér a törvény által lefektetett rendtől, az iratok ismertetése szükségtelen, azt is mellőzik.

Mivel a tárgyaláson már csak szóban nyilatkozhatnak, ezért fontos, hogy a perelőkészítés eredményeként előállt peranyagra a feleknek legyen lehetősége reflektálni. Különösen indokolt ez, ha a bíróság a szóbeli ismertetésen például egy tárgyaláson kívüli meghallgatás olyan jegyzőkönyvét teszi a peranyag részévé az iratismertetés keretében, amelyet a leírás időigénye miatt megelőzően nem tudott kézbesíteni a feleknek, vagy a kézbesítés esetleges hibája miatt a kézbesítés nem volt eredményes. Mindezen sajátos, egyedi körülmények alapján mérlegelésével tudja az elnök a szóbeli nyilatkozattétel időbeli keretét az észszerűség követelményének megfelelően megállapítani. Az írásban megtett nyilatkozatok szóbeli, ismételt és azonos tartalommal történő előadására nem vonatkozik a nyilatkozattétel biztosításának igénye. A bíróság ilyen esetben figyelemfelhívást tesz arra, hogy az írásban megtett nyilatkozatok, indokolások (okfejtések) ismétlése szükségtelen. Az iratismertetés és a bíróság kérdései alapján a felek és az érdekelt meg tudnak győződni arról, hogy a bíróság az ügy ismeretében van, a felesleges ismétlések kerülendők.

A tárgyalás fél általi elmulasztásának legenyhébb jogkövetkezménye, hogy a tárgyalást a szabályszerűen idézett fél távollétében is meg lehet tartani, a mulasztás az ítélet meghozatalát és kihirdetését nem érinti.<sup>293</sup> Itt a mulasztót érő további hátrány, hogy elmulasztja az anyagi pervezetés keretében a bíróság közvetlen tájékoztatásait, figyelemfelhívásait, elesik a bizonyítás indítványozásának lehetőségétől.

A tárgyalásra megfelelő előkészítés mellett kerül sor, és a bíróság annak kitűzése és előkészítése során is a törvény feladata, a jogvita észszerű határidőn belüli lezárása érdekében jár el. **A tárgyalás elhalasztásának ezért csak indokolt esetben, az ok megjelölésével van helye.**<sup>294</sup>

A szabályozás megértéséhez emlékeztetni szükséges arra, hogy a bíróság összetételére vonatkozó Kp. 8. § és az egyesbíró/tanács elé utalás kapcsolódó szabályai szerint a perben tartott első tárgyalásra már tisztázódik, a tárgyalás megnyitására rögzül a bíróság összetétele. Ha egyesbíró jár el, akkor azon érteni kell a Kp. mindazon szabályozását, ahol a tanácsról, annak feladatairól beszél. Az eljáró bíróra (tanácsra) egyébként a bírósági ügyszám feltüntetésénél jelölt tanácsszám ad iránymutatást, ami a hatályos ügyelosztási rend alapján a kijelölt tanácsot (bíró) beazonosíthatóvá teszi.

**Egyesbíró akadályozottsága esetén az érdemi elintézésben és az e körbe eső intézkedések (az anyagi pervezetés körébe eső intézkedések esetén egyértelműen) kizárt a helyettesítés lehetősége. Eljáró tanács esetén a tanács szabályszerű megalakítása és összetétele a szabályozási keret, amelyen belül a változások kezelése lehetséges.** Az első tárgyalást megelőzően a tanácsváltáshoz nincsen külön perjogi szabályozás. Az első tárgyalást követő perszakaszra nézve már igen, mert a szabályszerű változás kezeléséhez tartozik annak „orvoslása” is, hogy a közvetlenség elve sérülne, ha a kérelmek, a korábbi tárgyalások és eredményeinek az új egyesbíró vagy tanács tag általi megismerése nem a felek által közvetlenül érzékelhető módon történne meg. Emiatt ha a folytatóla-

<sup>292</sup> Kp. 72. § (1)–(3) bekezdései.

<sup>293</sup> Kp. 72. § (5) bekezdése.

<sup>294</sup> Kp. 73. § (1) bekezdése.

gos tárgyaláson az eljáró tanács tagjainak személyében változás állt be, az elnök ismerteti a felek által előterjesztett kérelmeket, a korábbi tárgyalásokról készült jegyzőkönyveket és a per egyéb iratait. A felek ekkor az ismertetésre észrevételt tehetnek, aminek indoka, hogy a korábbi nyilatkozataikhoz, kérelmeikhez kapcsolódó értelmezési kérdéseket tisztázhassák. Értelemszerű, hogy az ügy bíróság általi megértését segítő nyilatkozattétel nem jelent alkalmat a tiltott keresetváltoztatásra.

A Kp.-t megelőző perjogi szabályozás (régii Pp. XX. fejezete) nem biztosított eszközt a perelőkészítés előmozdítására, mert nem rendelt szankciót a bíróság felhívásának mellőzéséhez. A perelőkészítés (a bizonyítás tárgyalást megelőző elrendelése, az írásbeli nyilatkozatok határidejének bíróság általi megállapítása, a tárgyalási nyilatkozattétel szóbeli formára korlátozása) eredményességét előmozdító jogi szabályozás miatt alapvetően a tárgyalást megelőző szakra került előre a bizonyítás elrendelése, a tárgyalásra való előkészület a bizonyítási eljárás foganatosítása érdekében. Emiatt szól akként a szabályozás, hogy **amennyiben a bíróság a tárgyalás előkészítése során bizonyítást rendel el, az elnök gondoskodik arról, hogy a bizonyítási eszközök a tárgyaláson rendelkezésre álljanak.**<sup>295</sup> Ettől függetlenül, **amennyiben az anyagi pervezetés hatására tisztázódik a fél számára, hogy mivel és mit kíván a vitatott körben bizonyítani, az első tárgyaláson még mód van indítvány tételére.**

Ha a perelőkészítés folytán az első tárgyalásra vagy az első tárgyaláson előterjesztett bizonyítási indítványra elrendelt bizonyítás eredményeként a bizonyítás eredményre vezetett, például előállt valamely bizonyíték, a felek a tárgyaláson azokra szóban észrevételeket tehetnek.

Ha a tárgyalást további bizonyítás szükségessége miatt kell elhalasztani, a bíróság tizenöt napnál nem állapíthat meg rövidebb határidőt írásbeli nyilatkozat előterjesztésére. E korlátozás csak a féli nyilatkozat írásbeli megtételére vonatkozik, és a halasztott tárgyalás megfelelő előkészítését szolgálja (fennmaradó időintervallumban a bizonyítás keretében intézkedések foganatosíthatók).

A bíróság **a tárgyalást lezáró, felek számára érzékelhető intézkedése** a berekesztés, **amelyre a szükséges figyelemfelhívás és figyelmeztetések között kerülhet sor** (lényeges például a bizonyítatlan tényelődadásokra utoljára figyelmeztetni). Ha egyéb érdemi nyilatkozatot, bizonyítási indítvány nem kívánnak tenni **a felek**, akkor **összefoglaló nyilatkozatot tehetnek**. Az összefoglaló nyilatkozat lényege, hogy a felek a kérelmeiket, nyilatkozataikat és a bizonyítás eredményét összehangolva a közigazgatási jogvita mikénti eldöntésére vonatkozó javaslatokat előadhassák. E szakasz nem a korábban megtett előadások, nyilatkozatok szükségtelen ismétlésének az eszköze.

**Garanciális** rendelkezés, és csak látszólag sérti a jogvita észszerű határidőn belüli lezárását a bíróság számára az a lehetőség, hogy **a berekesztett tárgyalást a határozat kihirdetése előtt újból megnyithatja, ha valamely kérdés további tárgyalása szükséges**. E lehetőség akkor is adott, ha a bíróság az ítélet kihirdetését elhalasztotta, mert ez esetben a tanácskozás és az ítélet írásba foglalása nem választható el egyértelműen. A lehetőség a megalapozott, a bíró(k) lelkiismereti megnyugvását is szolgáló döntés érdekében biztosítja, hogy a bíróság még az érdemi döntését megelőzően orvosolja az eljárásnak valamely hiányosságát. Az észszerű határidő a megalapozott és jogszerű, minden kérelmet elbíráló döntés meghozatalára biztosított. Ha ehhez valamely releváns, további kérdés még tisztázandó, úgy az arra fordított, feltétlenül szükséges időkerettel együtt valósulhat meg a követelmény.

A tanácsváltozáshoz kapcsolódó szabályozással van összhangban az a szintén garanciális rendelkezés, hogy újból meg kell nyitni a tárgyalást, és új tárgyalási határnapot kell kitűzni, ha a tárgyalás berekesztése és a határozathozatal között a bírák személyében változás állt be. Ennek hétköznapi előfordulása inkább lehetséges olyan esetben, mikor a bíróság az ítélet kihirdetését elhalasztotta, és arra nem a berekesztést követően kerül sor.

<sup>295</sup> Lásd a Kp. 75. § (1) bekezdését.

### 3.5.6. TÁRGYALÁSON KÍVÜLI ELBÍRÁLÁS

A hatályos közigazgatási **perrendi szabályozásban a közigazgatási jogvita tárgyaláson kívüli elbírálása a fő szabály**. Mégis, amint utalás történt arra, a Kp.-ban a tárgyalásra vonatkozó szabályai mögött azért helyezte el a jogalkotó, mert a perjogi szabályozásban a tárgyaláshoz kapcsolódóan szabályozottak azok a garanciák, amelyek az alapjogokból következnek.

A tárgyaláson kívüli elbírálásnak nem leírt, de a közigazgatási perjogi szabályozás egészéből következő szabálya, hogy **az alaki és anyagi pervezetés körébe sorolható tárgyalásos eljárásban a tárgyaláson gyakorolt intézkedések megfelelő eltéréssel alkalmazásra kerülnek**. Így például egy nem egyértelmű kereset tisztázható a perelőkészítés keretében elrendelhető személyes meghallgatás révén, amelyre tárgyalás esetén is sor kerülhetne.

Adott közigazgatási perben elsődlegesen a feleken múlhat, hogy az ügyben tárgyalást tart-e a bíróság, ugyanis **tárgyalás tartását a felperes a keresetlevélben, az alperes a védiratban kérheti. Nincs arra vonatkozó felhatalmazása a bíróságnak, hogy a tárgyalás tartása iránt előterjesztett kérelem ellenére** – a kereset elismerése vagy lényeges alaki hiányossága miatt nem létezőnek tekintendő közigazgatási cselekményre vonatkozó peren kívül – **a pert tárgyaláson kívül bírálja el**. Az egyéb felek részére a tárgyalás tartása iránti kérelem a perbelépési kérelemben, illetve a perbevonásától vagy a perbeállítástól számított tizenöt napon belül is kérhető. A tárgyalás tartása iránti kérelem elmulasztása miatt igazolásnak nincs helye.<sup>296</sup>

A felek tárgyalás tartása iránti kérelmének hiánya ellenében **sem lehet a pert tárgyaláson kívül elbírálni, ha – az okirati bizonyítást ide nem értve – bizonyítást kell lefolytatni**. Ha a bizonyítás lefolytatásának szükségessége a tárgyaláson kívüli elbírálás során merül fel, a per elbírálására a bíróság tárgyalást tűz ki.<sup>297</sup>

A Kp. 60. §-hoz képest **a nyilatkozattétel rendjének megállapítása eltérő szabályok alapján történik. A védirat közlésével egyidejűleg a bíróság a felek számára beadványaik benyújtására – tizenöt napnál nem rövidebb – határidőt állapít meg**. Az e beadványokra adandó válaszok és egyéb beadványok benyújtására a bíróság tizenöt napnál rövidebb határidőt nem állapíthat meg, azzal, hogy arra lehetőleg hatvan<sup>298</sup> napon belül sor kerüljön. Az így megállapított határidőt követően a bíróság ez előterjesztett beadványokat, nyilatkozatokat a Kp. 2. § (6) bekezdése alapján megküldi, de már nem állapít meg újabb határidőt, a per érdemi lezárásának viszontválasz lehetősége nem előfeltétele. Ennek megfelelően azok az eljárási cselekmények, amelyek legkésőbb az első tárgyaláson teljesíthetők, a bíróság által az előbbieket szerint megállapított határidőn belül, ennek hiányában az ítélet meghozataláig teljesíthetők.<sup>299</sup>

A tárgyaláson kívüli elbírálás szabályainál külön is megerősített, hogy a bíróság a feleket és az érdekeltet egyezségi kísérletre idézheti, függetlenül attól, hogy tárgyalás tartása nélkül elbírálható a jogvita. Az egyezséghez ugyanakkor elengedhetetlen a perben résztvevők részéről az ügy érdemét érintően egyeztetni és egyezséget kötni a jogosultak részvételével zajló egyeztetés keretében (akár képviseleti úton, megfelelő felhatalmazással).

### 3.5.7. BIZONYÍTÁS

A bizonyítás eljáráselméleti szemszögből megközelítve **a feleknek, a per egyéb résztvevőinek és a bíróságnak olyan tevékenysége, amelynek lényege, hogy valamely valós vagy következtetéssel megállapítható tény fennállásáról vagy fenn nem állásáról, egy tényállítás valóságáról vagy va-**

<sup>296</sup> Kp. 77. § (2) bekezdése.

<sup>297</sup> Kp. 77. § (4) bekezdése.

<sup>298</sup> Az első tárgyalás kitűzésére irányadó határidő alapján.

<sup>299</sup> Lásd a Kp. 77. § (5)–(6) bekezdéseit.

**lólanságáról, a tényhez tartozó – esetlegesen változó – tényezőkről a jogvitát érdemben eldöntő bíróság empirikus úton ismeretet szerezzen**, a közigazgatási jogvitára okot adó jogsérelem által meghatározott időpontra vagy időtartamra visszavetítetten.

„A bizonyítást a jogalkalmazás részeként, annak egyik funkciójaként felfogott ténymegállapítási tevékenység alapvető módszerének kell tekinteni. Ennek folytán a bizonyítás szűkebb fogalom és logikailag nem alap-, hanem következményjellegű elem a ténymegállapítás elsődleges fogalmában” (BOROS 2008, 9.).

A közigazgatási perrendben a bizonyítás szabályozása nem teljes körű és önálló, hanem itt is a Kp.-ban (a bizonyítás fejezetében) rögzített eltérésekkel alkalmazandó az új Pp. E szabályozási módszer mögött a normagazdaságosság (HAJAS 2016, 19.) elve húzódik meg. A Kp. eltérő szabályai esetén a Pp. azonos szabálya nem alkalmazható, legfeljebb csak a nem szabályozott kérdésekben, de ekkor is ügyelni kell az automatikus alkalmazás elkerülésére, a közigazgatási perjogi szabályozási koncepció szem előtt tartására.

Az új Pp. a bizonyítás körében alapelveként a tényállás szabad megállapításának elvét fogalmazza meg,<sup>300</sup> néhány kötöttségi elem kimondása mellett a szabad bizonyítási rendszert deklarálja.

A szabad bizonyítás elve alapján **a szabadság kiterjed a bizonyításfelvételre, a bizonyításfelvételhez kapcsolódó pervezetésre, a bizonyítás módjának szabad megválasztására, a bizonyítás eszközének korlátozás nélküli megválaszthatóságára, valamint a bizonyítékok értékelése során a szabad mérlegelése**, azaz a bizonyítékok összevetésére (egymáshoz mérésére). E szabadságok **törvényi korlátozása nagyrészt az új Pp.-ben található**. Ilyenek a **bizonyításfelvételi tilalmak** [például Pp. 289. § (1)–(3) bekezdés], a **bizonyítékértékelés egyes tilos esetei** [például Pp. 316. § (3) bekezdés]. Ismert még a **bizonyítási eszközválasztásnak korlátozása** [Pp. 302. § (5) bekezdés] időbeli síkon és a **jogsértő bizonyítékok felhasználásának tilalma** [az ún. mérgezett fa gyümölcse – Pp. 269. § (1) bekezdés c) pontja], amire a közigazgatási perben a megelőző közigazgatási eljárásban (előállt vagy beszerzett, és) felhasznált bizonyítékok értékelésénél ügyelni kell.

#### Kapcsolódó joggyakorlat:

##### Új Pp. Konzultációs Testület állásfoglalása 17.

A Pp. 269. § (1) bekezdés c) pontjában írt jogsértő szerzőmód csak anyagi jogi sérelmet jelent, az eljárási jellegű jogsértéseknek egyéb szankciója van [Pp. 269. § (1) bekezdés c) pont, (4) és (6) bekezdések].

Az új Pp. eltérésekkel való alkalmazása **egy lényeges, eltérő Kp. szabály szem előtt tartását indokolja**, amely a szakértői bizonyítás szabályai alkalmazásánál kap szerepet. **A Kp. 79. §-a a szabad bizonyítás korlátozásán belül él korlátozással, de csak a bizonyítási eszköz szabad megválasztása tekintetében ismeri el a korlátozást** a perkoncentráció és költséghatékony eljárás követelményének elősegítése érdekében. E korlátozás már az igazságügy szakértői rendszer újraszabályozását követően, arra építve került megalkotásra, amire a Kp. 80. § (1) bekezdés második mondatát vitató, Alkotmánybíróságnak címzett bírói kezdeményezésre adott igazságügyi minisztériumi vélemény (*amicus curiae*) indokolása is utal.<sup>301</sup>

A bíróság **a bizonyítékokat egyenként és összességükben, a megelőző eljárásban megállapított tényállással összevetve értékeli**.<sup>302</sup> A megelőző eljárásban a tényállás a közigazgatási döntés mint vitatott közigazgatási cselekmény-pertárgy esetén releváns. Itt egy lényeges kérdés merül fel a közigazgatási perbeli bizonyítás szabadságának keretei között, mégpedig az, hogy a megelőző eljá-

<sup>300</sup> Lásd az új Pp. 263. §-át.

<sup>301</sup> Lásd [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/996984a3e45faf7cc12583fb005bba13/\\$FILE/III\\_796\\_3\\_2019\\_Ig-min\\_%C3%A1ll%C3%A1sf.anonim.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/996984a3e45faf7cc12583fb005bba13/$FILE/III_796_3_2019_Ig-min_%C3%A1ll%C3%A1sf.anonim.pdf) (A letöltés dátuma: 2019. 08. 10.)

<sup>302</sup> Kp. 78. § (2) bekezdése.

rásban történt bizonyítékértékelés mennyiben köti a közigazgatási perben eljáró bíróságot. Mivel a közigazgatási per tárgya a közigazgatási döntés, és megtámadási perben annak jogszerűségét, ehhez kapcsolódóan a bizonyítékértékelési tevékenységet is vizsgálja, így a válasz az, hogy érdemben semmiben. Ugyanakkor a bíróság indokolási kötelezettsége kiterjed az eltérő értékelésre, arról mindenképpen számot kell adnia.

**A Kp.** – figyelemmel a közigazgatási per sajátosságára, arra, hogy valamilyen előzményhez kapcsolódik – **szabályozza azt a kérdést, hogy miként ítélje meg a bíróság a megelőző eljárásban nem hivatkozott tényeket.** A megelőző eljárás idején fennálló, de a megelőző eljárásban nem értékelt tényre, körülményre a felperes vagy az érdekelt akkor hivatkozhat, ha azt a megelőző eljárásban a közigazgatási szerv arra való hivatkozása ellenére nem vette figyelembe, **azt önhibáján kívül nem ismerte, illetve arra önhibáján kívül nem hivatkozott.**<sup>303</sup> A tény csak a korábbi, önhibán kívüli hivatkozásának elmaradása szempontjából új, mert csak a megelőző eljárás lezárásáig (a vizsgált közigazgatási cselekmény vizsgálhatóságának időbeli korlátja) keletkezett tényről lehet szó, figyelemmel a Kp. 85. § (2) bekezdése<sup>304</sup> szerinti korlátozásra. E látszólagos korlátozás célja, hogy a tényállás tisztázása a felülvizsgált közigazgatási eljárásban valósuljon meg, a közigazgatási jogkör jogosultja előtt, és a közigazgatási eljárás ügyfele az általa ismert valamennyi tényre hivatkozza annak érdekében, hogy a közigazgatási anyagi jogi tényállás a valóságnak megfelelően legyen megállapítható.

A korábbiakban bemutatott perkoncentráció érvényre juttatása érdekében **a Kp. bevezette a bizonyítás időbeli korlátozását.** Ennek megfelelően bizonyítási **indítvány előterjesztésére, illetve bizonyítási eszköz rendelkezésre bocsátására legkésőbb az első tárgyaláson van lehetőség.**<sup>305</sup>

A bizonyítás a klasszikus, a mintaadó polgári perjogi szabályozásban kérelemre, indítványra történik. A közigazgatási per sajátos funkciója (jogvédelem) és jegyei (egyenlőtlen, csak a peres eljárásban egymás mellé rendelt felek) miatt **a közigazgatás jogi kontrolljában** szerepet játszó közigazgatási perben eljáró **bíróságnak aktívan el kell járnia, ezért a törvényi szabályozás által kijelölt körben hivatalból vizsgálódik, és korlátozottan bizonyítást is elrendelhet hivatalból.**

**Garanciális** jelentőségű előírás a hivatalbóli bizonyításra, **hogy az elrendeléséről a bíróság a feleket tájékoztatja és felhívja észrevételeik előterjesztésére.** A felek észrevételezése is a perkoncentráció jegyében szabályozott, ugyanis amennyiben az észrevételükben tényállítást is közölnek, akkor azokra vonatkozó bizonyítékaikat már újabb felhívás nélkül elő kell terjeszteniük. Ennek megvalósulásra érdekében a bíróság a tájékoztatásában erre felhívást közöl.

A bíróság **hivatalból bizonyítást rendelhet el az olyan tény, körülmény alátámasztására szolgáló bizonyítékok tekintetében, amelyeket hivatalból kell figyelembe vennie** (például a pert megelőzően kötelezően igénybe veendő jogorvoslati eljárás vagy az ítélt dolog, amelyek a keresetlevél visszautasítását alapozzák meg). E ponton releváns a bíróság által hivatalból vizsgálandó valamennyi kérdés, az azok körébe eső tények és bizonyítási igényük. Példaként, ha a tény a köztudomású tények körébe esne, vagy a bíróság rendelkezne hivatalos tudomással, akkor erről tájékoztatnia kell a feleket, annak ellenére, hogy e szabályt a Kp. a tárgyalásvezető intézkedések között nevesíti is [Kp. 71. § (2) bekezdés e) pontja].

**A kiskorú vagy fogyatékosági támogatásra jogosult személy érdekeit veszélyeztető jogsértésre való hivatkozás esetén a bíróság szintén hivatalból rendel el bizonyítást,** védve ezáltal a személyes eljárásban vagy a jogi képviselővel való eljárás szempontjából is korlátozott belátási képességű vagy azzal egyáltalán nem rendelkező személyek jogait. Bár e személyek érdekében ugyan eljár a törvényes képviselő, de a más javára, érdekei védelmében való eljárást nehezítő körülmény (a minden szempontból a képviselt személy szemszögéből való végiggondolás nehézsége) megfelelő értékelésével juthatott arra a jogalkotó, hogy annak kockázata csökkenthető az elfogulatlan és pártatlan elbíráló általi kontrollal. Ilyen esetben a bíróság nem a fél segítőjeként funkcionál, hanem

<sup>303</sup> Kp. 78. § (4) bekezdése.

<sup>304</sup> A bíróság a közigazgatási tevékenység jogszerűségét – ha törvény eltérően nem rendelkezik – a megvalósításának időpontjában fennálló tények alapján vizsgálja.

<sup>305</sup> Lásd a Kp. 78. § (3) bekezdését.

a jogrendvédelmi funkcióját tölti be, amely a belátási képességgel nem rendelkező vagy korlátozott belátási képességgel bíró személyek a perbeli cselekvőképes személyekkel azonos helyzetbe hozását is jogalkotói célként tartalmazza. **A felhatalmazás ugyanakkor nem generális és parttalan, a Kp. 78. § (5) bekezdés utal arra is, hogy csak a védendő személyi kör jogát és jogos érdekét sértő jogsértésre hivatkozás (kereseti jogállítás) esetén van erre lehetőség.**

A bíróság akkor is hivatalból rendel el bizonyítást, **ha törvény így rendelkezik.**<sup>306</sup> A törvényre utalás itt értelemszerűen nem csak a Kp., hanem **a különös közigazgatási perjogi szabályokat tartalmazó ágazati szabályozók** (csak törvények). A felhatalmazás helyes értelmezése az, hogy ha törvény alapján hivatalból kell vizsgálnia valamit a bíróságnak, akkor hivatalból rendel el bizonyítást. Ezt az eszközt a törvényalkotó ugyanis meghatározott tények hivatalbóli tisztázásához rendeli lehetőségként, és nem egyből, kategorikusan a bizonyítás elrendelését fogalmazza meg. Ilyen rendelkezés például a védelmi és biztonsági célú beszerzésekről szóló 2016. évi XXX. törvény 163. § (2) bekezdése, ami alapján – további előfeltételek mellett – a bíróság hivatalból vizsgálja a szerződés semmisége megállapítását elkerülendő a kiemelten fontos közérdek fennállását [e törvény 104. § (4) bekezdés]. Ha a kiemelten fontos közérdek nem vagy csak részben nyilvános, és emiatt nem végezhető megfelelő értékelés, szükség lehet e kérdés tisztázására, bizonyítás elrendelésére.

A bizonyítás az új Pp. alkalmazásával csak a törvényi keretek között korlátozott. A szabadság – korlátok között – vonatkozik a bizonyítás módjára, eszközeire és a bizonyítékokra is.

A bizonyítás tehát történhet – különösen – tanúbizonyítás, okirati bizonyítás, szakértői bizonyítás és szemle útján. Ezek eszköze a tanú, okirat, kép- és hangfelvétel, szakértő vagy egyéb tárgyi bizonyítási eszköz. Eredményük (a bizonyíték) a tanúvallomás, adatok, szakértői vélemény stb. Mindezek szabályozása a közigazgatási perre nézve tehát az új Pp. bizonyításra vonatkozó szabályai alkalmazására utalással történt. Megjegyzendő, hogy az önálló szabályozás az új Pp. vonatkozó rendelkezései nagy részének ismétlését jelentette volna, ezért a normagazdaságosság elvére hivatkozással érthető e szabályozási mód.

#### Kapcsolódó joggyakorlat:

##### Új Pp. Konzultációs Testület állásfoglalása 41.

I. Ha a szakértői munkaterv ismeretében a fél kéri a szakértői munka elvégzését – és sem tárgyi, sem személyi jellegű költségkedvezmény nem illeti meg –, a bíróság erre irányuló felhívására a szakértő díjának előlegezésére letétbe kell helyeznie a felhívás szerinti összeget.

II. Ha a fél a felhívás szerinti összeget nem helyezi letétbe, és azt a költség előlegezése alól nem mentes ellenfél sem vállalja, a bíróság a bizonyítás elrendelését mellőzi. A bíróság kivételesen más szakértőt rendelhet ki, ha a fél alapos kétségét fogalmazza meg a munkatervben meghatározott szakértői díjjal szemben [Pp. 78. § (4) bek., 79. § (1) bek., 276. § (4) bek. b) pont, 307. § (1) bek., 308. § (4) bek., 310. § c) pont].

Ahogy a bizonyításra általában, úgy a bizonyítási kötelezettségre is az új Pp. határozza meg a bizonyítási kötelezettség fő szabályát, a Kp. 78. § (1) bekezdés utaló szabályából következően. A közigazgatási perben **is a jelentős tényeket annak a félnek kell bizonyítania, akinek érdekében áll, hogy azokat a bíróság valósan fogadja el, továbbá a bizonyítás elmaradásának vagy sikertelenségének a következményeit is ez a fél viseli.** Ezt az új Pp. nem bizonyítási teherként, hanem bizonyítási érdekként határozza meg.

A **Kp. eltérő szabálya** a közigazgatási per alapvető jellemzőjének jogalkotói értékelésével született, bár már a régi Pp. is ismerte a közigazgatási per szabályai között. Ez pedig a **bizonyítási teher** (az új Pp. szóhasználatában bizonyítási érdek) **megfordíthatóságát jelenti az alperes közigazgatási szerv hátrányára.** Itt a feleknek (magánfél – állam) a peren kívüli, nem egyenrangú viszonyát értékelte a jogalkotó. Ha tehát a megelőző (közigazgatási) eljárás hivatalból indult, és a fél az abban

<sup>306</sup> Lásd a Kp. 78. § (5) bekezdés c) pontját.



megállapított tényállás megalapozatlanságát, hiányosságát vagy iratellenességét valószínűsíti, a bíróság a közigazgatási szervet a tényállás valóságának bizonyítására kötelezi. E sajátképi (csak a közigazgatási perre jellemző) szabály magyarázatra szoruló feltétele a valószínűsítés kötelezettsége. Ez a felperes olyan feladata, amelyre kiterjed a törvényi korlátok közötti szabad bizonyítás (minden engedett bizonyítási eszköz felhasználható), amelynek azonban nem kell elérnie a bizonyítottság szintjét, csak ahhoz közelítő szintet, ami a bíróság meggyőzésére már alkalmas aziránt, hogy a tényállás iratellenes (például rendelkezésre álló iratokból további, a tényállás szempontjából releváns adatokat tartalmazó iratra vagy egyéb bizonyítékra lehet következtetni), hiányos (a tényállás például nem tartalmaz valamely, az alkalmazott jogkövetkezmény vagy alkalmazható kedvezmény szempontjából releváns ténymegállapítást, pedig az ahhoz szükséges bizonyíték létezésére is lehet következtetni a rendelkezésre állt bizonyítékokból) vagy megalapozatlan (például valamely ténymegállapításra felhasználható és a felhasználható bizonyítékok aránya között jelentős eltérés van).

**A közzolgálati jogviszonnyal kapcsolatos perben a jogalkotó a törvényi szinten eleve,** mindenféle előzetes eljárás alkalmazásának előírása és a betöltött féli pozíció nélkül, tehát generálisan minden ilyen perre **a közigazgatási szervre telepítette a meghatározott tények körének bizonyítását.** Ez azon a jogalkotói értékelésen alapul, hogy az e körben releváns iratok és adatok, elektronikus adatok, szabályozók a közigazgatási szerv működése során keletkeztek, könnyen elérhetők, így teljesen szükségtelen és időhúzó lenne, ha nem eleve a szerv bocsátaná rendelkezésre. Ezek az igény elbírálásához szükséges általános hatályú rendelkezések, utasítások és a jogvita eldöntéséhez szükséges, a közigazgatási szerv működési körében keletkezett iratok; továbbá a bérvita esetén a juttatás megfizetését igazoló iratok, adatok (papír alapú vagy elektronikus). Inkább a nyilatkozattétel körébe esik és a védíratra tartozó elem lenne az igényelt juttatással összefüggő, vitatott számítások helyességének igazolása, mert az egyszerűen álláspontokat is rögzítő indokolás (magyarázat), aminek azért is van értelme, mert ha elmaradt annak megelőző indokolása, akkor az azt vitató nem is tud mihez kapcsolódni, azzal érdemi vitában nem tud szállni, ezt mielőbb célszerű közölni.

**Kapcsolódó joggyakorlat:****Új Pp. Konzultációs Testület állásfoglalása 65.**

Ha a bíróságnak az állítási szükséghelyezettel érintett tényállítás tekintetében kételye merül fel, azt nem fogadja el, és erről a felet tájékoztatja [Pp. 184. § (2) bek., 253. § b) pont].

**Civilisztikai Kollégiumvezetők 2017. november 20–21-ei Országos Tanácskozásának 43. állásfoglalása**

Mindig az adott, különleges szakértelmet igénylő tényállítás szempontjából bizonyító félnek minősülő fél dönthet arról, hogy saját tényállítása bizonyítása céljából a szakértő alkalmazásának melyik módját választja. Ha mindkét fél bizonyító fél, akkor – a Pp. 302. § (4)–(5), illetve 306. § (4) bekezdésében írt korlátok között – lehetséges, hogy az egyik fél magánszakértői vélemény benyújtásának engedélyezését, míg a másik fél szakértő kirendelését kérje [Pp. 300. § (3) bek.].

**Új Pp. Konzultációs Testület állásfoglalása 14.**

Az igazságügyi szakértőkről szóló 2016. évi XXIX. törvény (Szaktv.) 56. §-a alapján a magánszakértő részére meg kell küldeni az ügy érdemében hozott jogerős határozatot. [Pp. 302. § (1) bekezdés].

**Új Pp. Konzultációs Testület állásfoglalása 7.**

A magánszakértői vélemény elkészítésére sor kerülhet a magánszakértői vélemény benyújtására tett indítvány előterjesztését megelőzően. A már megelőzően elkészített magánszakértői vélemény csatolható a keresetlevélhez. Ez azonban ebben a stádiumban még nem minősül magánszakértői véleménynek, csupán a magánszakértő alkalmazására tett indítvány indokának.

A magánszakértői véleménynek a keresetlevél benyújtása előtti elkészítése esetén a magánszakértő e törvény szerinti perbeli kötelezettségeinek elmulasztása a Pp. 316. § (2) bekezdés b) pontja szerint az aggályosság kockázatát vonhatja maga után, különösképpen akkor, ha nem pótolható kötelezettségmulasztás történt, kivéve, ha bírói felhívás ellenére azt az ellenérdekű fél nem kifogásolja. Mindazokban az esetekben, amelyekben még a per során pótolhatók az elmulasztott kötelezettségek, mód van rá, hogy a szakértő kiegészítse a véleményét. Ha az a kiegészítés után is aggályos marad, akkor szakvéleményként nem vehető figyelembe [Pp. 3. §, 4. § (1) bekezdés, 302. § (2) bekezdés, 303. § (2) bekezdés, 316. § (2) bekezdés b) pont].

**Új Pp. Konzultációs Testület állásfoglalása 19.**

A Pp. 306. §-a tekintetében különböző szakvélemények beszerzésének indítványozása kizárt. Ilyen tartalommal bizonyítási indítvány előterjesztésére a bizonyító fél ellenfele nem jogosult, az azonos oldalon álló bizonyító felek pedig csak egyetlen, más eljárásban kirendelt szakértő szakvéleményének beszerzését indítványozhatják [Pp. 302. § (3)-(4) bekezdések, 306. §, 316. § (3) bekezdés].

**Új Pp. Konzultációs Testület állásfoglalása 8.**

Ha az igazságügyi szakértői intézmény vagy igazságügyi szakértői intézet mint magánszakértő vezetője nem bejegyzett igazságügyi szakértőt jelöl ki az eljárásra, hanem az adott szakterületen szakmai jártassággal rendelkező alkalmazottat, akkor az alkalmazottat kell magánszakértőként meghallgatni, nem a magánszakértői véleményt adó intézmény vezetőjét [Pp. 304. § (5) bekezdés].

**3.5.7.1. A megelőző eljárásban kirendelt igazságügyi szakértő alkalmazása**

Szakértői bizonyításnak van helye minden olyan esetben, amikor a jogvita eldöntéséhez szükséges tény (szakkérdés) megállapítása olyan szaktudást igényel, amellyel a bíróság nem rendelkezik. Ennek sokféle oka lehet, de az esetek nagy részében az áll a háttérben, hogy a szakkérdés megállapítása az általános ismeretekkel és hétköznapi módszerekkel (logika) már nem állapítható meg.

**A megelőző eljárásban alkalmazott olyan szakértői bizonyítás esetén, amikor az eljáró szerv igazságügyi szakértőt alkalmazott, annyiban korlátozott a szakértői bizonyítás, hogy már nem lehet választani szabadon a magánszakértői, a más eljárásban kirendelt szakértői és a bíróság által kirendelt szakértői bizonyítási módok között,** mert a szakértői bizonyítás kirendelt szakértővel történik, és elsődlegesen a közigazgatási eljárásban kirendelt szakértőt kell kirendelni. Ennek indoka, hogy e szakértővel folytatódjon a szakértői bizonyítás első lépésként a szakértői vélemény meggyőző erejének fokozása érdekében vagy az esetleges hibák, hiányosságok orvoslására, hogy az aggályossági vizsgálatot a bíróság el tudja végezni.

A technikai, de egyben garanciális szabályok szerint ha a megelőző eljárásban eljáró igazságügyi szakértőt a bíróság kirendeli, a korábbi szakvéleményét minden olyan féllel közölni kell, akivel azt nem közölték. Az ismerete nem számít, a hivatalos közlés dönti el, hogy a peres eljárásban kell-e közölni vagy sem.

**A Kp. megerősíti a szakértői bizonyításon belüli eszközfejta választásának új Pp.-ből is következő korlátozását, miszerint ha szükséges új szakértő kirendelése, arra már csak a bíróság által kirendelt szakértői formában kerülhet sor.** Ez következik egyébként abból, hogy a Kp. 80. § (1) bekezdése eleve megfélelteti az előzményi eljárásban eljáró szakértő véleményét a kirendelt szakértő véleményével. E szabály miatt logikusan is következő rendelkezés, hogy az új Pp. szakértőkre vonatkozó szabályai közül a kirendelt szakértőkre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni. Ez visszasságot nem okoz, mert a megelőző eljárásban alkalmazott szakértő igazságügyi szakértő és a bíróság kirendelt szakértőként – a Pp. 300. § (2) bekezdéséből következően – szintén igazságügyi szakértőt rendel ki.

### 3.5.8. AZ ELJÁRÁS MEGSZÜNTETÉSE

Az eljárás megszüntetése a Kp. által szabályozott valamennyi eljárás olyan befejezésének különböző esetét jelenti, amelyek **közös jellemzője, hogy az eljárás nem tölti/töltheti be eredeti, célzott funkcióját, mert törvényi korlátozás alá esik, valamely feltétel eredetileg hiányzott és nem pótolható, vagy utóbb elenyészett.** Ezek között a perindítás hatályának beálltától kezdően az eljárás megszüntetése a per megszüntetésének felel meg, a permegszüntetéshez kapcsolódó korábbi (régii Pp. alkalmazása során kialakult) joggyakorlat erre az esetre irányadó alapvetően.

Az eljárás megszüntetésére fő szabály szerint a megszüntetési okok időbeli jelentkezését követően sor kerül, a bíróság általi későbbi felismerés esetén a felismerést követően.

A bíróságot a megszüntetési okok alkalmazása szempontjából mérlegelési jogkör nem illeti, felmerülésük és felismerésük esetén azokat alkalmazni kell.

**A keresetlevél visszautasítási okok közül a Kp. 48. § (1) bekezdés a)–i) pontjai relevánsak.** Ahogyan arra már korábban utalást történt, általános, hogy a bíróság a későbbi felismerés ellenére megszüntetési okként érvényesíti azt.

E keresetlevél visszautasítási okok **egyben hivatalbéli eljárás megszüntetési okok is.** A bíróság ezen okok szerinti előfeltételeket az eljárás során mindig, hivatalból köteles ellenőrizni, ami azt is jelenti, hogy a jogorvoslati eljárásban akár a magasabb bírói fórum is érvényesítheti őket.

A megszüntetési okok magyarázatára a keresetlevél visszautasításának adott pontjaihoz fűzött magyarázat megfelelően irányadó.

Fontos ugyanakkor, hogy nem lehet az eljárást megszüntetni a Kp. 48. § (1) bekezdés j)–l) pontjára visszavezethetően.

**Az eljárást meg kell szüntetni, ha a felperes törvényes képviselőjét mellőzték, és e hiányt a kifizető, illetve meghosszabbított határidő alatt vagy legkésőbb az annak lejártát közvetlenül követő tárgyalás berekesztéséig sem pótolta.** E megszüntetési ok alapján a perjogi szabályozás azt az egyébként orvosolható perviteli akadályhoz kapcsolódó mulasztást szankcionálja, amikor a perbeli cselekvőképesség hiánya miatt a törvényes képviselő (például kiskorú felperes esetén a szülő) bevonása hiánypótlás ellenére sem történt meg.

Ilyen megszüntetés esetén azonban a tényleges felperest mások mulasztásai miatti hátrány érheti, ezért a perindítás joghatásai fennmaradnak, ha a felperes a megszüntető végzés jogerőre emelkedésétől számított nyolc napon belül a keresetlevelet szabályszerűen újra benyújtja.

**A felperes a közigazgatási per ura olyan értelemben, hogy a közigazgatási pert mint szubjektív jogvédelmi eszközt vagy igénybe veszi, vagy nem.** Főszabály szerint ezért a tárgyalás berekesztéséig, tárgyaláson kívüli elbírálás esetén az ítélet meghozataláig gyakorolhatja az elállás jogát.<sup>307</sup>

<sup>307</sup> Lásd a Kp. 44. §-t és a tankönyvi magyarázatot.

Fontos és a közigazgatási per objektív jogvédelmi funkciójával áll összefüggésben, hogy amennyiben a bíróság hivatalbóli vizsgálatot vagy bizonyítást rendelt el az elállási nyilatkozat bírósághoz érkezéséig, úgy a bíróság – mérlegelési jogkört gyakorolva – az eljárás megszüntetése előtt az ügyészséget a keresetlevél és a védirat megküldésével perbelépésre hívhatja fel. A bíróság úgy is dönthet azonban, hogy nem él a perbelépésre felhívás lehetőségével. Itt a jogalkotó megteremtette a lehetőséget a bíróság számára, hogy a korábbi döntésétől (hivatalbóli vizsgálat vagy bizonyítás szükségessége) eltérjen, azt felülmérlegelje. Ha az ügyészség a felhívásban meghatározott határidőn belül nem lép be a perbe, vagy a bíróság nem él a perbelépésre felhívás lehetőségével, a bíróság az eljárást megszünteti.<sup>308</sup>

**Az eljárást a bíróság megszünteti, ha a felperes halála vagy megszűnése esetén a perbelépésre vagy perbevonásra irányuló kérelmet elutasította.** Úgy tűnhet, hogy e két megszüntetési ok alkalmazására lényegében akkor kerülhetne csak sor, ha a fél halálát vagy megszűnését követően egyből aktívan eljárta volna a perbelépés vagy perbevonás érdekében, de annak nem volt helye. Ezekre az okokra alapított megszüntetés esetén azonban **halál vagy a megszűnés tényére alapított a döntés, de azt a sajátos kérdéskört is tisztázni kell ezt megelőzően, hogy a meghalt vagy megszünt fél által vitatott közigazgatási cselekmény(rész)re vonatkozóan** milyen jog érintett, milyen közigazgatási jogviszony áll, és abban **engedett-e a jogutódlás**. A szabály megszővegezése nem szerencsés, mivel a bíróság annak a kérdésnek a tisztázása érdekében, hogy engedett-e jogutódlás, el tud járni a peres eljárás észszerű határidőn belüli befejezése, a felbolydult közigazgatási jogviszonyok mielőbbi rendezése érdekében, és nem kell várnia arra, hogy esetleg perbelépés vagy perbevonás érdekében eljárjanak. A közigazgatási perbeli jogutódlás a Kp. 22–23. §-a szerinti szabályainak alkalmazását megelőzően a felperesi oldalon a fél halála vagy megszűnése esetén azonban felmerül az eljárás félbeszakadásának megállapítása annak érdekében, hogy a peres eljárás addig ne legyen folyamatban, amíg – egy lényeges fél hiányában – érdemben nem lehet eljárni a közigazgatási jogvita lezárása érdekében. A Kp. 32. §-a folytán – e ponton eltérés nélkül – alkalmazandó új Pp. 119. § (1) bekezdés a) pontja alapján csak akkor szakad félbe az eljárás a halál ténye vagy a fél megszűnésének ténye alapján, ezek időpontjától kezdődően, ha a jogviszony természete a jogutódlást nem zárja ki. Ha azonban a bíróság arra jut e kérdés vizsgálatára során, hogy kizárt a jogutódlás,<sup>309</sup> akkor nem kell várnia a perbelépési vagy perbevonási kérelemre, mert az eljárás megszüntetésének van helye fő szabály szerint, az eljárás az új Pp. 119. § (1) bekezdés a) pontja alapján nem szakad félbe, csak felperes hiányában nem folytatódhat, ha nincsen pertársaság a felperesi oldalon. Ha a meghalt vagy megszünt felperes a több közigazgatási cselekmény vizsgálatára folyó perben csak részben volt érintett, akkor az eljárás részbeni megszüntetésére is sor kerülhet.

Ha a felperes halála vagy megszűnése, továbbá a jogutódlás kizártsága esetén a per megszüntetésének van helye, a bíróságnak még arra is figyelemmel kell lennie, hogy a per csak szubjektív jogvédelmi eszközként funkcionált, vagy esetleg felmerült az objektív jogvédelem is. Ez esetben a keresettől elállásnál kifejtettek szerinti mérlegelési jogkörben eljárva a bíróság vagy megszünteti az eljárást, vagy előtte még perbelépésre hívja fel az ügyészt.

A bíróság akkor is megszünteti az eljárást, ha a meghalt vagy megszünt felperesnek nincs jogutódja, a jogutód nem lép perbe, vagy őt nem vonják perbe. E törvényi rendelkezés első esetköre annyiban szorul magyarázatra, hogy a jogviszony természete szerinti jogutódlás kizártsága nem keverhető össze azzal, hogy nincsen egyáltalán jogutód. A jogutódlást a felperes esetén a két esetben alapvetően a civil jog dönti el, és ehhez kapcsolódó közigazgatási perjogi kérdés, hogy az ilyen jogutód beléphet-e (perbe vonható-e) a közigazgatási perbe, amit azonban már az érintett közigazgatási jogviszony természete határoz meg (például természetes személyhez kötötten kiadott valamely engedély, járművezetői engedélyhez kapcsolódó jogvita esetén kizárt). Ha azonban a felperesnek a civil

<sup>308</sup> Lásd a Kp. 81. § (4) bekezdését.

<sup>309</sup> Például egy speciális törvényi szabályozás alapján a személyi jövedelemadó alanyának, az adózónak visszatérítendő különadó, ahol a fél (adózó) halála esetén az ágazati jog biztosítja önálló jogon a visszatérítési igény érvényesítését a polgári jog szerinti jogutódok részére.

jog szerint sincs ún. általános jogutódja, akkor fel sem merül a perbelépés vagy perbevonás. Ha ugyan van, de nem kíván perbelépni, vagy senki nem jár el perbevonása érdekében, a perjog az érdekmúlást értékelve rendeli megszüntetni az eljárást, mert a felperesi féli pozícióban nincs senki. Fontos, hogy az előzőekben említett objektív jogvédelmi funkció működése esetén a bíróság megelőzően eljárhat az ügyész felé, perbelépésre felhívhatja.<sup>310</sup>

Ha a jogi képviselő közreműködésével eljárni köteles felperes a hiányzó vagy megszünt jogi képviseletének pótlásáról felhívás ellenére a törvényben meghatározott vagy bíróság által megállapított határidő alatt nem gondoskodik, a bíróság az eljárást megszünteti.

A kötelező jogi képviselet (Kp. 27. §) noha látszólag korlátozza a joghoz jutást, azonban az előírás mögött az a jogalkotói megfontolás húzódhat, hogy az ügyek meghatározott csoportjában a jogérvényesítéshez alapvetően szükséges már a jogi képviselet, a fél jogvégzett általi támogatása, mert ennek hiányában nagy a valószínűsége a pervesztességének. A jogorvoslati eljárások a magasabb bírói fórum előtt azért is kötöttek kötelező jogi képviselethez, mert a vitatott anyagi jog mellett még a perjogi előírások sérelmére hivatkozás is megjelenik, ami szintén egy többletterhet a jogi képviselő nélkül eljáró felek számára. A korlátozás látszólagos, mert az anyagi rászorultság esetén az állam által biztosított támogató rendszerre (pártfogó ügyvéd) lehet támaszkodni. A Kp. abban eltér az új Pp.-től, hogy a keresetlevél elutasítását a jogi képviselet hiánya nem alapozza meg, a felperes tévedése orvosolható hiánypótlási felhívással. Ennek hiányában elmulasztaná a keresetindítási határidőt, ami a polgári perekhez képest lényeges különbség (zömében elévülési időkereten belül, szabadon érvényesíthető a jog bíróság előtt).

Ha a közigazgatási szerv vagy jogorvoslati szerve a jogsérelmet a kereseti kérelemnek eleget téve orvosolta, a bíróság az eljárást megszünteti. E megszüntetési ok az elállás mellett a fél nyilatkoztatásához (quasi kérelméhez) kötött.

Ilyen esetben a bíróság a közigazgatási szervnek a jogsérelem orvoslására tett cselekményére tekintettel nyilatkozattételre hívja fel a felperest, és a felperesi nyilatkozat lesz a döntő abban a kérdésben, hogy folytatható-e és mennyiben az eljárás.<sup>311</sup> A felperes nyilatkozathat arra, hogy az eljárást kívánja-e folytatni és mennyiben.

A megszüntetés egyik aloslata, ha a felperes, az ügy ura nem nyilatkozik. Ilyen esetben, ha a felperes a bíróság által meghatározott határidőn belül nem nyilatkozik, és a jogsérelem orvoslása érdekében tett cselekmény a kereseti kérelemnek eleget tett, a bíróság az eljárást megszünteti, és az alperest a felperes, valamint a felperest támogató érdekelt perköltségének megfizetésére kötelezi. Ilyen esetre is irányadók az az előző bekezdésekben kifejtettek a megszüntethetőség körében. Elképzelhető összetett kereset vagy keresethalmazat esetén, hogy csak a peresített közigazgatási tevékenység egy részét orvosolták. Ilyen esetben az eljárás részben való megszüntetése folytán a közigazgatási szervet terhelő költségek megfizetéséről a bíróság az eljárást befejező határozatában dönt.<sup>312</sup>

Ha a bíróság az alperes kérelmére a külföldi felperest a perrel felmerülő költségek fedezése végett biztosítékadásra kötelezte, de a felperes a kitűzött, illetve meghosszabbított határidő alatt vagy legkésőbb az annak lejártát közvetlenül követő tárgyalás berekesztéséig biztosítékot nem adott, a bíróság az eljárást megszünteti. Az eljárás megszüntetése a bíróság részéről már hivatalból történik ez esetben, ha a felperes végül biztosítékot nem adott.

**A felmerülő költségek fedezetének jogi formája a perköltségbiztosíték**, ezért a Kp.-ban található további, biztosítékadásra utalás (azonnali jogvédelem és előzetes végrehajthatóság) eseteinél a megszüntetés lehetősége mulasztás esetén fel sem merül. Mivel költségekhez, azok biztosításához kapcsolódó szabályról van szó, a Kp. 35. § (1) bekezdése tágan értelmezendő, és az új Pp. által nem a költségek fejezetben (VII.), hanem a külföldi elem esetén alkalmazandó eltérő szabályokról szóló fejezetében (XLIV.), az 595. §-ban lefektetett szabályok alkalmazandók megfelelő eltéréssel.

<sup>310</sup> Lásd a Kp. 81. § (4) bekezdését.

<sup>311</sup> Lásd a Kp. 83. § (5) bekezdését.

<sup>312</sup> Lásd a Kp. 83. § (6) bekezdését.

A Pp. 595. § (1) bekezdésének<sup>313</sup> megfelelő alkalmazásával az alperes a biztosíték adása iránti kérelmet a védíratban terjesztheti elő, ezt követően csak akkor, ha a biztosítékadási kötelezettség feltételeiről önhibáján kívül csak később szerzett tudomást. A Pp. 595. § (1) bekezdésével összefüggésben **fontos észrevenni, hogy nem állampolgársághoz kötött a szabályozás, aminek indokát is adta az előterjesztői indokolás.**<sup>314</sup> A szabály alkalmazása kizárt az EU-tagállamok, az EGT-térség tagállamai és velük egy tekintet alá eső államok esetén. A fennmaradó, ilyen értelemben harmadik államok vonatkozásában a kétoldalú egyezményeket kell vizsgálni. Mivel számos kétoldalú egyezmény a közigazgatási rendszerváltást követő időszak szabályozásait megelőző vagy annak kezdeti szakaszára esik, és nem tartalmazzák a közigazgatási perekre utalást a polgári-gazdasági-kereskedelmi ügyek mellett, így e kérdésben célszerű megkereséssel élni az Igazságügyi Minisztérium felé.

A bíróság a saját hatáskörét, illetékességét hivatalból vizsgálja. Erre tipikusan a keresetlevél vizsgálatának szakaszában kerül sor, és a bíróság a hatáskör vagy illetékessége hiányában az áttétel szabályait is vizsgálja, intézkedik a keresetlevél megfelelő helyre való eljuttatása érdekében.

**Az eljárás megszüntetésére is sor kerül, ha az áttétel nem a Kp. 47. § (1) bekezdése szerint történt, és a bíróság már intézkedéseket foganatosított és döntéseket hozott.** Hatáskör hiányában azonban a bíróság nem járhat el, ezért szabályozott az, hogy a későbbiekben a bíróságnak az eljárását meg kell szüntetnie, ha annak során hatáskör vagy illetékesség hiánya miatt áttételnek van helye. Ez esetben **lényeges a továbbiakban eljáró bíróság előtt rendezni az áttevő bíróság előtti cselekmények jogi sorsát.** A Kp. 81. § (2) bekezdésének kiegészítő szabálya, a Kp. 47. § (5) bekezdése alapján kell eljárnia a bíróságnak, és döntenie a perbeli cselekmények és bírói rendelkezésének sorsáról, a felek bevonásával (nyilatkozatásával).

A felperes két mulasztása járhat az eljárás megszüntetésének jogkövetkezményével. Ez a **legsúlyosabb joghátrány**, mert ez esetben a közigazgatási jogvita érdemében nem születik döntés, nem áll elő e körben jogerős és végrehajtható ítélet, a közigazgatási per mint szubjektív jogvédelmi eszköz a célját nem tudja betölteni. E jogkövetkezmény csak törvényi feltételek fennállása esetén alkalmazható: vagy **ha a felperes mulasztja el a tárgyalást, holott annak tartását ő kérte, és az alperes az eljárás megszüntetését kérte; vagy a felperes a megadott elérhetőségein nem elérhető (nem tartható vele kapcsolat), és az alperes az eljárás megszüntetését kéri.**

A Kp. 82. §-a szerint kell értékelni, ha a felperes megadott elérhetőségein keresztüli kapcsolat-tartás nem lehetséges. A felperest terheli a felelősség azért, hogy a keresetlevelében közölt postai elérhetősége alkalmas legyen a postai úton történő kézbesítésre mint papíralapú kapcsolattartásra azáltal, hogy a címhelyet azonosításra alkalmassá teszi, gondoskodik a nevének a levélszekrényen, illetve kapucsen-gőn való feltüntetéséről. Ennek elmulasztása miatt a hivatalos iratok kézbesítésére vonatkozó szabályok<sup>315</sup> szerint postai szolgáltató útján közölt bírósági iratok kézbesíthetlensége megalapíthatja a Kp. 82. §-a szerinti, megszüntetésre okot adó törvényi feltételt, amennyiben az alperes az eljárás folytatása iránti kérelmével nem szab gátat a bíróság eljárást megszüntető, mérlegelési jogkörbe eső döntésének.

**A Kp. 82. §-a szerinti mérlegelési jogkör gyakorlása során a bíróság az objektív jogvédelmi feladataira tekintettel akkor jár el helyesen, ha a kapcsolattartás lehetetlenülése körében a lényeges tényeket és körülményeket tisztázza és értékelésbe vonja.** Ezekről a határozata indokolásában pedig megfelelően számot is kell adnia.

<sup>313</sup> Az a felperes, akinek lakóhelye, székhelye vagy szokásos tartózkodási helye nem az Európai Unió tagállamában, az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban részes államban, valamint nemzetközi szerződés alapján velük egy tekintet alá eső államban van, az alperes kérelmére, az alperes perköltsége fedezése céljából biztosítékot köteles adni, kivéve, ha

- a) a magyar állam által kötött nemzetközi megállapodás másként rendelkezik,
- b) a felperes személyes költségmentességben részesült, vagy
- c) a felperesnek az alperes által elismert követelése vagy a belföldi ingatlan- vagy egyéb közhitelű nyilvántartásba bejegyzett vagyona megfelelő biztosítékul szolgál.

<sup>314</sup> Lásd a T/11900. számú törvényjavaslat indokolását – előterjesztés 478. <https://www.parlament.hu/rom40/11900/11900.pdf> (A letöltés dátuma: 2019. 08. 09.)

<sup>315</sup> Lásd a Posta vhr. 25. § (1) bekezdés a) pontját.

A jogsérelem közigazgatási eljárásban történő orvoslása esetén az eljárási szabályokat a Kp. 83. §-a tartalmazza, amely **a Kp. 81. § (1) bekezdés g) pontjában foglalt eljárásmegszüntetési okra vezető eljárás szabályozása, amely a szubjektív jogvédelem lehetőségét védő, garanciális rendelkezéseket is rögzít.** A jogsérelem alatt – figyelemmel a Kp. 4. §-ára – sok minden érthető és előre nem meghatározható, éppen ezért a Kp. az orvoslás általános elismerhetőségéről rendelkezik, de nem arról, hogy arra milyen módon kerülhet sor.

**Kiemelten fontos** azt szem előtt tartani, hogy **a jogsérelem orvoslása nem a keresetnek helyt adást jelent, hanem a jog érvényre juttatását, a jogrendnek megfelelést, ezért nem feltétlenül a felperes számára kedvező közigazgatási cselekményt eredményez** ez az eljárás. Emiatt is van jelentősége a felperes Kp. 83. § (4) bekezdése szerinti nyilatkozatának és a keresetkiterjesztés lehetősége biztosításának.

### 3.6. A BÍRÓSÁG DÖNTÉSEI<sup>316</sup>

#### 3.6.1. A HATÁROZATFAJTÁK: ÍTÉLET ÉS VÉGZÉS

A közigazgatási perben hozott valamennyi határozat tekintetében a polgári perrendtartás<sup>317</sup> rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni, a Kp. határozatokra vonatkozó harmadik részében foglalt eltérésekkel.<sup>318</sup> **A Kp. két határozatfajta különböztet meg, az ítéletet és a végzést.**

**A bíróság a per érdemében ítélettel, a per során felmerült minden más kérdésben végzéssel dönt.**<sup>319</sup> A jogszabály megfogalmazásából is kitűnően a „per során” hozott döntések jellemzően pervezető végzések, amelyek nem döntenek el a jogvitát, és általában – a keresetlevelet visszautasító<sup>320</sup> és az eljárást megszüntető<sup>321</sup> végzések kivételével – nem is vezetnek annak befejezéséhez.

A lehetséges végzések fajtáit felsorolni szinte lehetetlen, a teljesség igénye nélkül rögzíthető, hogy a bíróság az ügynek az arra illetékes vagy annak elbírálására hatáskörrel rendelkező bírósághoz való áttételéről, a keresetlevél visszautasításáról, igazolási kérelem elutasításáról, a hiánypótlás szükségességéről, az eljárás felfüggesztéséről, megszüntetéséről, az azonnali jogvédelemről, közigazgatási szerv vagy másik bíróság megkereséséről, a tárgyalás kitűzéséről, tanú idézéséről, szakértő kirendeléséről, a szakértő díjának megállapításáról, a felek személyében bekövetkezett jogutódlás megállapításáról, az érdekelt perbe való belépésének megengedéséről, a határozatának kijavításáról stb. mind-mind végzést hoz, ahogyan adott esetben végzésben hívja fel a feleket a szükséges eljárási cselekmények vagy nyilatkozatok megtételére, bizonyítékok előterjesztésére is.

**A Kp. általánosan a szubjektív jogvédelem talaján áll, vagyis a közigazgatási perben a bíróság nem általános felülvizsgálatot végez, hanem azt vizsgálja, hogy a támadott közigazgatási cselekmény (illetve kifogásolt mulasztás) a felperes keresetében megjelölt (felperes által sérelmezett) okokból jogsértő-e.** A tananyag kereteit szem előtt tartva, röviden általánosítva **ez a közigazgatási per érdemi kérdése. A bíróság döntési jogkörének korlátait (természetesen a jogszabályi rendelkezéseken túl) a felperes keresete adja meg:** a keresethez való kötöttségből követ-

<sup>316</sup> A 3.6. fejezet Barsi-Fodor Bea írása. A fejezet megírásához a szerző általános irodalomként a következő műveket használta fel: a Kp. indokolása; a PETRIK Ferenc (2019): *A közigazgatási eljárás szabályai II. – Kp. – A közigazgatási perrendtartás magyarázata*, Budapest HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft. (elektronikusan elérhető változat); a BARABÁS Gergely - F. ROZSNYAI Krisztina - KOVÁCS András György (szerk.): *Kommentár a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvényhez* c. mű

<sup>317</sup> A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (Pp.).

<sup>318</sup> Kp. 84. § (2) bekezdése.

<sup>319</sup> Kp. 84. § (1) bekezdése.

<sup>320</sup> Kp. 48. §-a.

<sup>321</sup> Kp. 81. §-a.

kezik, hogy a bíróság a jogvitát a kereset és a felek által előterjesztett kérelmek, nyilatkozatok keretei között bírálja el,<sup>322</sup> ennek során

- egyrészt teljes mértékben **ki kell mérítenie a kereseti kérelmet** (vagyis meg kell vizsgálnia a támadott közigazgatási cselekmény jogszerűségét vitató felperesi kifogásokat),
- **ugyanakkor annak határain nem terjeszkedhet túl,**<sup>323</sup> (PETRIK 2019) vagyis – **a törvényi kivételektől eltekintve** – a közigazgatási cselekmény jogszabálysértő voltát nem állapíthatja meg olyan okból, amelyet a kereset nem jelölt meg.
- **Ilyen törvényi kivételként** határozza meg a jogszabály, hogy **a bíróság hivatalból veszi figyelembe,**<sup>324</sup> az objektív jogvédelmi funkciója körében hivatalból vizsgálja a keresetben foglaltakon túl minden esetben
  - a vitatott közigazgatási cselekmény semmisségi vagy törvényben meghatározott más érvénytelenségi okát, illetve az olyan lényeges alaki hiányosságot, amely miatt a közigazgatási cselekményt nem létezőnek kell tekinteni,
  - azt, ha a közigazgatási cselekményt az ügyben nem alkalmazandó jogszabályi rendelkezésre alapították<sup>325</sup> (például már hatálytalan, vagy még nem hatályos jogszabályra), illetve
  - a törvényben meghatározott egyéb tényt vagy körülményt.

Ha e hivatalból vizsgálandó okok körébe eső körülmény felmerül, a bíróság a hivatalbóli vizsgálat elrendeléséről tájékoztatja a feleket, és felhívja őket, hogy észrevételeiket és az azokra vonatkozó – vagy a bíróság által meghatározott bizonyítékokat – terjesszék elő.<sup>326</sup>

**A bíróság** a közigazgatási perben a bizonyítékokat egyenként és összességében, a megelőző eljárásban megállapított tényállással összevetve értékeli<sup>327</sup> és – **eltérő jogszabályi rendelkezés hiányában – az ítéletet a perbeli közigazgatási tevékenység (illetve adott esetben mulasztás) megvalósításakor fennálló tények alapján hozza meg.**<sup>328</sup>

Ilyen eltérő rendelkezést tartalmaz a menedékjogról szóló törvény, amennyiben előírja, hogy a bíróság vizsgálata kiterjed mind a tények, mind a jogi szempontok teljes körű és a bírósági döntés meghozatalának időpontja szerinti vizsgálatára. Ez egyben szintén példa arra az esetre, amikor a fő szabálytól eltérő, kifejezett jogszabályi előírás miatt a bíróság vizsgálata túlterjedhet a kereseti kérelmekben foglaltakon.<sup>329</sup>

Mindez a gyakorlatban, főszabályszerűen azt jelenti, hogy a közigazgatási cselekménynek a meghozatala időpontjában kell jogszerűnek lennie, utóbb bekövetkezett tények, jogszabályváltozások, vagy – kivételekkel - utóbb, kizárólag a perben bemutatott bizonyítékok alapján az egyébként jogszerűen meghozott közigazgatási cselekmény nem válik jogszerűtlenné, jogsértővé. **„A keresettel támadott határozat jogszerűségéről a bíróságnak a perrel érintett időszakban hatályos jogszabályi rendelkezések alapján kell döntenie”**<sup>330</sup> (PETRIK 2019), erre a jogszabály indokolása is utal.

Az Ákr., illetve az ágazati jogszabályok az esetek egy részében egyértelműen, mérlegelést, eltérést nem tűrően meghatározzák, hogy a közigazgatási szerv milyen tartalmú közigazgatási cse-

<sup>322</sup> Kp. 2. § (4) bekezdése, 85. § (1) bekezdése.

<sup>323</sup> Nem minősül a kereset által szabott korlátok túllépésének, ha a bíróság a keresetben kért megváltoztatás helyett a közigazgatási cselekményt megsemmisíti vagy hatályon kívül helyezi, mert a jogszabálysértés jogkövetkezményét a bíróság határozza meg. Nem lehet a kereset korlátait a határozat megváltoztatásának vagy hatályon kívül helyezésének kérelmezésére szűkíteni. A Legfelsőbb Bíróság (Kúria) 2/2011. (V. 9.) KK véleménye.

<sup>324</sup> Kp. 85. § (3) bekezdés a)–c) pontjai.

<sup>325</sup> A közigazgatási cselekmény téves jogszabályra alapítása a Kp. 92. § (1) bekezdés c) pontja szerint megsemmisítési ok.

<sup>326</sup> Kp. 85. § (4) bekezdése.

<sup>327</sup> Kp. 78. § (2) bekezdése.

<sup>328</sup> Kp. 85. § (2) bekezdése.

<sup>329</sup> Ilyen eltérő rendelkezést tartalmaz például a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (Met.) 75. § (3) bekezdése, amennyiben előírja, hogy a bíróság vizsgálata kiterjed mind a tények, mind a jogi szempontok teljes körű és a bírósági döntés meghozatalának időpontja szerinti vizsgálatára.

<sup>330</sup> EH 2015.K.29.



lekményt valósíthat meg, más esetekben – többnyire a mérlegelési szempontok egyidejű meghatározásával – mérlegelési lehetőséget biztosítanak a közigazgatási szervek számára. Utóbbi azt jelenti, hogy a közigazgatási szerv a jogszabály adta keretek közt hozható döntések közül választhat, az eset körülményeit a megadott szempontok mentén mérlegelve megfelelő, okszerű indokolással különböző döntéseket hozhat, amelyek mind jogszerűek lehetnek.

Ennek a legtipikusabb példája, ha a jogszabály valamely jogsértést bírsággal szankcionál, és meghatározza a kiszabható bírság minimum és maximum összegét, valamint a figyelembe veendő szempontokat (amelyek tipikusan a jogsértés súlyossága, gyakorisága, orvosolhatósága stb.).

**A mérlegelési jogkörben megvalósított közigazgatási cselekmény jogszerűsége körében a bíróság azt is vizsgálja, hogy a közigazgatási szerv hatáskörét a mérlegelésre való felhatalmazásának keretei között gyakorolta-e, a mérlegelés szempontjai és azok okszerűsége a közigazgatási cselekményt tartalmazó iratból megállapíthatók-e.**<sup>331</sup> Mindez a példákra vetítve azt jelenti, hogy a közigazgatási perben vizsgálni kell azt is, hogy volt -e mérlegelési jogköre a közigazgatási szervnek (a példabeli esetben volt), a törvényi minimum és maximum között került-e meghatározásra a kiszabott bírság összege, a közigazgatási szerv figyelembe vette-e, illetve kellő súllyal vette-e figyelembe a jogszabályban meghatározott szempontokat, nem vett-e figyelembe olyan szempontot, amely az ügy tárgyára tekintettel szempont nem lehet.

Amennyiben a jogszabály szempontként „az eset összes körülményeire” utal, vagy a mérlegelési szempontokat csak példálózó jelleggel határozza meg, jellemzően azt kell vizsgálni, hogy amely szempontokat a közigazgatási szerv ténylegesen értékelt, azok okszerűek -e, illetve van-e olyan (a keresetben megjelölt) szempont, amelyet a közigazgatási szerv okszerűtlenül vett figyelembe, vagy éppen okszerűtlenül elmulasztott figyelembe venni. A mérlegelési jogkörben jogszerűen meghozott határozat felülmérlegelésére nincs mód.

A mérlegelési jogkörben hozott határozatok sajátosságát remekül szemlélteti, hogy a bírsággal kapcsolatos példaesetben jogszerű lehet a legkisebb, a legnagyobb vagy e két összeg közé eső bármely bírságösszeg kiszabása, ha azt a jogszabályban meghatározott szempontokat okszerűen mérlegelve, a Kp. előírásainak megfelelő indokolással látták el.

**A bíróság azt vizsgálja, hogy az irányadó közigazgatási jogszabályok szempontjából jogszerű volt-e a közigazgatási cselekmény, ezért a bíróságot a határozatának meghozatalában más hatóság döntése vagy a fegyelmi határozat, illetve az azokban megállapított tényállás köti.**<sup>332</sup> E fő szabály alól egyetlen kivétel van: ha jogerősen elbírált bűncselekmény következményeiről közigazgatási perben kell határozni, **a bíróság nem állapíthatja meg, hogy az elítélt a terhére rótt bűncselekményt nem követte el.**<sup>333</sup>

Ne feledjük, hogy **ugyanazon cselekmények jogi megítélése a különböző jogterületekre vonatkozó szabályok tükrében különböző lehet.**

Például egy adózással kapcsolatos cselekmény vagy mulasztás folytán bekövetkezett adóhiány miatt helytálló lehet az érintett személynek az adóhiány és annak jogi következményei (adóbírság, késedelmi pótlék) megfizetésére kötelezése akkor is, ha az illető büntetőjogi felelőssége adócsalás miatt nem állapítható meg.

### 3.6.2. TÖBB KERESETI KÉRELEM, RÉSZÍTÉLET, KÖZBENSŐ ÍTÉLET

**A keresetlevél nem kizárólag egy, de több kereseti kérelmet is tartalmazhat, így az ítéletben nem csupán ki kell méríteni a kereseti kérelmet, de a perben érvényesített valamennyi kereseti kérelemről döntést kell hozni.**<sup>334</sup>

<sup>331</sup> Kp. 85. § (5) bekezdése.

<sup>332</sup> Kp. 85. § (6) bekezdése.

<sup>333</sup> Kp. 85. § (7) bekezdése.

<sup>334</sup> Kp. 86. § (1) bekezdése.

E jogszabályi előírás könnyebb megértésére vegyük az alábbi példát:

Az alperes megállapítja, hogy a felperes jogsértést követett el, ezért bírsággal sújtja. A felperes keresettel él közigazgatási cselekmény ellen, kérve elsődlegesen annak megsemmisítését, mivel vitatja a jogsértés elkövetését. Nézete szerint bírság kiszabására nem kerülhetett volna sor, az alperes határozata több okból jogsértő. Másodlagosan kéri a határozat megváltoztatását, a kiszabott bírság csökkentését, mert álláspontja szerint azt az alperes eltúlzott mértékben, több – a felperes javára értékelendő – releváns szempont figyelmen kívül hagyásával állapította meg.

E példaesetben két (egyenként több kereseti elemet tartalmazó) kereseti kérelmet kell vizsgálnia a bíróságnak: az elsődleges kereseti kérelem körében, annak kereteit kimerítve azt, hogy jogsértő-e az alperesi határozat a keresetben megjelölt okokból, helytállóan állapította-e meg az alperes, hogy a felperes elkövette a jogsértést, és ezen okokból meg kell-e semmisíteni az alperes határozatát. Ha megsemmisítésre nincs ok, mert a felperes jogsértését helytállóan állapította meg az alperes, a másodlagos kereseti kérelem körében tovább kell lépni annak vizsgálatára, hogy okszerűen mérlegelte-e a bírság kiszabásánál az alperes, jogszerűen hagyta-e figyelmen kívül a felperes keresetében felhívott egyes szempontokat, van-e ok a bírságösszeg felperes javára történő megváltoztatására, mérséklésére.

Kiemelendő **ugyanakkor, hogy valamely kereseti kérelem vizsgálata vezethet olyan eredményre, hogy az az egyéb kereseti kérelmek vizsgálatát szükségtelenné teszi.**<sup>335</sup> Az előző példára utalva, amennyiben a jogsértő magatartás nem nyert bizonyítást, jogalap hiányában bírság nem szabható ki, tehát ezen túlmenően szükségtelen annak vizsgálata, hogy eltúlzott-e a kiszabott bírságösszeg mértéke.

Amennyiben a bíróság a közigazgatási cselekményt eljárásjogi okból semmisíti meg, a kereseti kérelemben foglalt érdemi kifogásokat szintén nem bírálja el.<sup>336</sup>

A közigazgatási per több eljárási mozzanatból áll, amelynek jellemzően a végén hozza meg a bíróság az ítéletet. A Kp. lehetőséget ad azonban arra is, hogy **a bíróság egyes kereseti kérelmekről vagy a kereseti kérelemnek önállóan elbírálható egyes részeiről részítélettel határozzon**, ha ebben a vonatkozásban további tárgyalásra nincs szükség.<sup>337</sup> Ebben az esetben **a további kereseti kérelmek, illetve a fennmaradó kereseti kérelemrészek tekintetében a per folytatódik.**

A részítélettel nem keverendő össze a közbenső ítélet. **A bíróság közbenső ítélettel előzetesen dönthet a közigazgatási tevékenység jogszabályszerűségéről, vagy előzetesen megállapíthatja a perben érvényesített jog fennállását, ha a közigazgatási tevékenység jogszabályszerűsége vagy a keresettel érvényesített jog fennállása (tehát a jogalap) és az ennek alapján a felet megillető követelés vagy őt terhelő fizetési kötelezettség összege tekintetében a vita elkülöníthető.**<sup>338</sup>

Amennyiben a közbenső ítélet ellen valamely fél felülvizsgálati kérelemmel él, annak befogadása esetén a Kúria a peres eljárás folytatását hivatalból felfüggesztheti, de e döntését utóbb módosíthatja.<sup>339</sup> A közbenső ítélet ellen előterjesztett felülvizsgálati kérelemre tekintettel a felek közös kérelmére az eljáró bíróság is felfüggesztheti az eljárást a követelés összegére vagy mennyiségére vonatkozóan<sup>340</sup> (BARABÁS–F. ROZSNYAI–KOVÁCS 2018).

Nézzünk egy közös példát a közbenső és az „általános” ítéletre:

A felperes ingatlanának egy részét autópályaépítés céljából kisajátítják, az érintett ingatlanrészért kártalanítást állapítanak meg a tulajdonos részére. A felperes keresettel él a határozat ellen, elsődlegesen vitatja a kisajátítás jogalapját, mert szerinte a kisajátítás jogszerűtlenül történt. Másodlagosan kevesli a megállapított kártalanítás összegét, és kéri annak megemelését.

Ez esetben a bíróság a jogalap, a kisajátítás jogszerűségét megállapíthatja közbenső ítéletben, majd – ingatlanforgalmi szakértő bevonásával – tovább folytathatja a tárgyalást a kártalanítás

<sup>335</sup> Indokolás a 2017. évi I. törvény 86. §-hoz.

<sup>336</sup> Indokolás a 2017. évi I. törvény 86. §-hoz.

<sup>337</sup> Kp. 86. § (2) bekezdése.

<sup>338</sup> Kp. 86. § (3) bekezdése.

<sup>339</sup> Kp. 120. § (4) bekezdése.

<sup>340</sup> Kp. 32. §-a folytán alkalmazandó Pp. 127. § (2) bekezdése alapján.

összegének kérdésében. Ellenben ha a kisajátítás jogalapját illetően alapos a kereset (tehát a kisajátítás jogszabályi feltételei nem álltak fenn), nem szükséges közbenső ítéletet hozni: a közigazgatási cselekményt a bíróság ítélettel megsemmisíti. Utóbbi eset tipikus példája annak is, amikor az egyik kereseti kérelem vizsgálata olyan eredményre vezet, hogy az a további kereseti kérelem vizsgálatát szükségtelenné teszi: jogalap hiányában a bíróságnak a kártalanítási összeg megfelelőségét nem is kell vizsgálnia.

### 3.6.3. A PER KIMENETELE: AZ ÍTÉLET

A fentiek és az ügyfél szempontjából az ítélet lehet **keresetet elutasító vagy a keresetnek helyt adó. A bíróság a keresetet elutasítja, ha:**<sup>341</sup>

- a kereset **alaptalan** (vagyis a támadott közigazgatási cselekmény a keresetben meghatározott vagy hivatalból figyelembe veendő okokból nem jogszabálysértő), vagy ha
- a felperes jogának vagy jogos (anyag) érdekének közvetlen sérelme nem állapítható meg, vagyis a **kereshetőségi joga hiányzik** (például a felperes a szomszédjában folyó építkezésre vonatkozó építési engedélyt támadó keresetében egy olyan ablak nagyságát, elhelyezését kifogásolja, ami nem is az ő telke felé néz<sup>342</sup>).
- Ha olyan **eljárési szabályszegés történt, amelynek az ügy érdemi elbírálására lényeges kihatása nem volt**. Ez utóbbi előírás szerint a keresetbe kötöttséggel és a kereset kimerítésének kötelezettségével összhangban a bíróságnak vizsgálnia kell a keresetben megjelölt eljárési jogszabálysértést, amennyiben azonban az alperes közigazgatási cselekménye ez a csekély súlyú eljárési jogszabálysértéstől függetlenül érdemben helyes, a keresetet el kell utasítani, ugyanakkor e körülményt figyelembe kell venni a perköltség megállapításakor.<sup>343</sup> A marginális jogsértés – a perkonzentráció és a hatékony jogvédelem elvét is szem előtt tartva – nem indokolja a közigazgatási cselekmény megsemmisítését vagy hatályon kívül helyezését és a közigazgatási eljárás megismétlését. Azt, hogy mi minősül csekély súlyú, illetve az ügy érdemi elbírálására lényeges kihatással bíró eljárési szabálysértésnek, a konkrét ügy ismeretében egyedileg kell elbírálni, ugyanakkor a kikristályosodott bírói gyakorlat alapján meghatározhatók bizonyos esetek, amikor az eljárési szabálysértésnek az ügy érdemi elbírálására kiható volta általánosan megállapítható (PETRIK 2019). Példaként említhető, ha a közigazgatási cselekmény (egyedi határozat) indokolása elégtelen, az a peres eljárás során tett nyilatkozatokkal sem orvosolható<sup>344</sup> (PETRIK 2019). A bírói gyakorlat szerint továbbá a garanciális jellegű eljárési szabályok figyelmen kívül hagyása (megsértése) is az ügy érdemére kiható jogszabálysértést eredményez, még akkor is, ha egyébként azok betartása mellett is ugyanazon közigazgatási döntést hozná meg a hatóság<sup>345</sup> (PETRIK 2019).

<sup>341</sup> Kp. 88. § (1) bekezdése.

<sup>342</sup> A fejezet terjedelmi kereteire tekintettel röviden rögzíteni szükséges, hogy a perindítási és a kereshetőségi jog nem azonos. Akinek perindítási joga van, az a közigazgatási cselekménnyel szemben pert kezdeményezhet, tehát keresettel élhet. Ettől eltér, ha valakinek perindítási joga van ugyan (mint a szomszédnak a felhívott ablakos példában), de a jogvitában anyagi érdekeltisége, vagyis kereshetőségi joga nincs.

<sup>343</sup> Kp. 88. § (2) bekezdése.

<sup>344</sup> BH 2017.K.14.

<sup>345</sup> BH 2017.K.8.

**A bíróság a keresetnek helyt adó ítéletet hoz**, ha a keresettel támadott közigazgatási cselekmény a keresetben foglalt vagy hivatalból megállapított okból jogsértő.<sup>346</sup>

Ebben az esetben<sup>347</sup>

- a közigazgatási cselekményt **megváltoztatja, megsemmisíti vagy hatályon kívül helyezi,**
- **szükség esetén a közigazgatási cselekmény megsemmisítése vagy hatályon kívül helyezése mellett a közigazgatási szervet új eljárásra kötelezi,**
- **a közigazgatási szervet marasztalja.**

(Szintén a keresetnek helyt adó ítéletek sorába tartozik a **jogsértés tényét megállapító ítélet,**<sup>348</sup> amelyről a későbbiekben szólnunk.)

E meghatározott **jogkövetkezmények együttesen is alkalmazhatók, illetve törvény más jogkövetkezmény alkalmazását is előírhatja.**<sup>349</sup> A jogsértés megállapítása esetén a bíróság minden esetben hivatalból kötelezi a közigazgatási szervet a tevékenység jogsértő következményének elhárítására.<sup>350</sup> Utóbbira példa jellemzően az eljárás során megfizetett díjak, felmerült költségek megtérítése lehet.

A bíróság a határozatában megállapított összeg megfizetésére azt a szervet kötelezi, amelynek keretében a közigazgatási tevékenységet megvalósító közigazgatási szerv működik.<sup>351</sup>

A Kp. alapelvi szinten rögzített hatékony jogorvoslatra, koncentrált, költségtakarékos eljárásra vonatkozó előírásainak<sup>352</sup> érvényre juttatását is szolgálja, hogy **a jogszabály fő szabálya tette a bíróság reformációs jogkörét, vagyis – néhány kivétellel – lehetővé tette a jogsértő közigazgatási cselekmény megváltoztatását,**<sup>353</sup> ha

- **az ügy természete azt megengedi,**
- **a tényállás megfelelően tisztázott és**
- **a rendelkezésre álló adatok alapján a jogvita véglegesen eldönthető.**

Ha az ügy természete megengedi, a bíróság a közigazgatási cselekményt akkor is megváltoztatja, ha a megismételt eljárásban a közigazgatási szerv a bíróság jogerős ítéletével ellentétes cselekményt tett.<sup>354</sup>

**A jogszabály az általános megváltoztatás lehetőségét csupán néhány nevesített esetben<sup>355</sup> zárja ki, így:**

- az egyedi ügyben alkalmazandó a jogalkotásról szóló törvény hatálya alá nem tartozó – általános hatályú rendelkezések esetében<sup>356</sup> (PETRIK 2019),
- méltányossági jogkörben hozott közigazgatási cselekmény esetén,
- mérlegelési jogkör gyakorlásán alapuló, a költségvetést érintő kifizetésre vonatkozó közigazgatási cselekmény esetén vagy
- ha azt törvény kizárja.

**A fizetési kötelezettséget tartalmazó közigazgatási cselekmények ellen indított közigazgatási pereknél** a határozat jogsértő voltának megállapítása esetében a megváltoztatás nehézségét adja, hogy a bíróság (ha egyáltalán) csak igen nagy időráfordítással tudja kiszámolni a fizetési kötelezettség helyes összegét. (Gondoljunk itt például egy adóhiányt megállapító, és emiatt adóbírságot kiszabó és késedelmi pótlékot felszámoló adóhatósági határozatban megállapított fizetési kötelezettség helyességének kérdésére.)

<sup>346</sup> Kp. 89. § (1) bekezdése.

<sup>347</sup> Kp. 89. § (1) bekezdés a)–c) pontok.

<sup>348</sup> Kp. 93. §-a.

<sup>349</sup> Kp. 89. § (2) bekezdése.

<sup>350</sup> Kp. 89. § (3) bekezdése.

<sup>351</sup> Kp. 84. § (3) bekezdése.

<sup>352</sup> Kp. 2. § (1)–(2) bekezdései.

<sup>353</sup> Kp. 90. § (1) bekezdése.

<sup>354</sup> Kp. 90. § (2) bekezdése.

<sup>355</sup> Kp. 90. § (3) bekezdése.

<sup>356</sup> Kp.4. § (3) bekezdés c) pont szerinti közigazgatási cselekmények, például szabályzatok.

A közigazgatási cselekmény megsemmisítése és az alperes új eljárásra kötelezése által okozott idővesztés megspórolása érdekében **a jogszabály speciális lehetőséget ad a közigazgatási cselekmény megváltoztatására** oly módon, hogy **a bíróság a fizetési kötelezettség megváltoztatott összegét nem állapítja meg, hanem azt a kiszámításra vonatkozó pontos iránymutatással<sup>357</sup> az ítéletben a közigazgatási szervre hárítja.** A közigazgatási szerv kimunkálja a fizetési kötelezettség pontos összegét, és arról tájékoztatja a bíróságot, a felperest és az érdekeltet. Amennyiben utóbbiak a törvényben meghatározott nyolcnapos határidőn belül megalapozottan vitatják a számítás helyességét, a bíróság a kötelezettség ismételt kiszámítását rendelheti el.<sup>358</sup> A közigazgatási szerv számítása ellen jogorvoslatnak nincs helye. Amennyiben a fizetési kötelezettség összegét határidőben nem (vagy a bíróság megállapítása szerint nem megalapozottan) vitatták, a kalkulált összeget a bíróság végzéssel jóváhagyja, így az az ítélet részévé válik, a megállapított fizetési kötelezettség összegét az ítélet ellen előterjesztett perorvoslatban lehet vitatni. A perorvoslati kérelem benyújtására nyitva álló határidő a jóváhagyó végzés közzétételét követő napon kezdődik.<sup>359</sup>

A jogsértő közigazgatási cselekményeket tehát a bíróság fő szabály szerint megváltoztathatja, ehhez képest a közigazgatási cselekmény megsemmisítése vagy hatályon kívül helyezése, adott esetben az eljáró közigazgatási szerv új eljárásra kötelezése, illetve – marasztalási perben – a marasztalása másodlagos lehetőségek, és ezekhez képest is szubszidiárius a jogsértés tényének ítéletben való megállapítása.

**A bíróság a közigazgatási cselekményt – a közzétételére visszamenőleges hatállyal – megsemmisíti, ha<sup>360</sup>**

- a) – A közigazgatási cselekmény semmis<sup>361</sup> (a semmisségi okokat jellemzően rögzítik az eljárási, illetve az ágazati jogszabályok), vagy
  - jogszabályban meghatározott okból érvénytelen, vagy
  - olyan lényeges alaki hiányosságban szenved, amely miatt nem létezőnek kell tekinteni<sup>362</sup> (PETRIK 2019). Természetesen a közigazgatási cselekmény marginális, nem lényeges alaki fogyatékosága nem vezet a közigazgatási cselekmény megsemmisítésére. Akárcsak a lényeges és az ügy érdemére ki nem ható eljárási szabálysértések elhatárolásánál, szintén egyedileg kell eldönteni minden esetben, hogy mi minősül jelentős és mi csekély alaki hiányosságnak.
- b) A megelőző eljárás lényeges szabályainak megszegésével okozott jogsérelem a perben nem orvosolható<sup>363</sup> (például a megismételt eljárásban a közigazgatási szerv figyelmen kívül hagyta a megismételt eljárásra adott ítéleti iránymutatást és megváltoztatásra nincs lehetőség<sup>364</sup>).
- c) A közigazgatási szerv cselekményét kizárólag az ügyben nem alkalmazható jogszabályi rendelkezésre (vagyis téves jogszabályra) alapította, vagy
- d) a közigazgatási cselekmény megváltoztatásának nincs helye (mert például jogszabályi rendelkezés, vagy az ügy természete kizárja).

**Amennyiben a közérdek védelme, a jogbiztonság vagy az ítélettel érintett személyek különösen fontos érdeke indokolja, a bíróság a jogsértő közigazgatási cselekményt a hatályvesztés időpontjának pontos megjelölésével helyezi hatályon kívül.<sup>365</sup>**

<sup>357</sup> Kp. 91. § (1) bekezdése.

<sup>358</sup> Kp. 91. § (2) bekezdése.

<sup>359</sup> Kp. 91. § (3) bekezdése.

<sup>360</sup> Kp. 92. § (1) bekezdése.

<sup>361</sup> Vö. Ákr. 123. §-a.

<sup>362</sup> Vö. Ákr. 81. §-a.

<sup>363</sup> Azt, hogy mi minősül az eljárási szabályok lényeges megsértésének, a bírói gyakorlat alakítja ki. Eszerint lényeges eljárási szabálysértés például a szakhatóság kötelező bevonásának elmulasztása, a közigazgatási tevékenységgel érintett személy érdekeltkénti bevonásának elmulasztása stb.

<sup>364</sup> Kp. 90. § (2) bekezdése.

<sup>365</sup> Kp. 92. § (2) bekezdése.

Ha tehát a bíróság a közigazgatási perben megállapítja, hogy a közigazgatási cselekmény jogszabálysértő, és annak megváltoztatására valamely okból kifolyólag<sup>366</sup> nincsen mód, a bíróság közigazgatási cselekményt *ex tunc*, vagyis a meghozatalára visszamenőleges hatállyal megsemmisíti, vagyis úgy kell tekinteni, mintha a közigazgatási cselekmény meg sem valósult volna. A közigazgatási cselekmény megsemmisítése és hatályon kívül helyezése közötti lényeges különbség az, hogy a hatályon kívül helyezés esetében a törvényben meghatározott okokat méltányolva a bíróság a közigazgatási cselekmény megvalósulására visszamenőleges hatálytól akár eltérően, az ítélet meghozatalától (*ex nunc*), vagy az abban meghatározott más későbbi időponttól (*pro futuro*) határozza meg a közigazgatási cselekmény hatályvesztését. Utóbbi indokolt lehet például az egymásra épülő közigazgatási cselekmények esetén.<sup>367</sup>

E különbségtől eltekintve mind a megsemmisítés, mind pedig a hatályon kívül helyezés a közigazgatási cselekmény hatályon kívül kerüléséhez vezet, ez jelenti a bíróság „kasszációs jogkörét”. A két jogintézmény közössége tükröződik a Kp.-nak abban a rendelkezésében is, miszerint ha e törvény megsemmisítést említ, azon hatályon kívül helyezést is érteni kell.<sup>368</sup> Amennyiben a közigazgatási cselekmény megsemmisítése vagy hatályon kívül helyezése esetén a bíróság a közigazgatási szervet új eljárás lefolytatására kötelezi, határozott, a megállapított jogsértés orvoslásának valamennyi lényeges pontjára kiterjedő iránymutatást ad az ítéletben elrendelt új (megismételt) eljárás lefolytatására vagy cselekmény megvalósítására vonatkozóan.<sup>369</sup> A megismételt eljárásban a közigazgatási szervnek a bírósági iránymutatásban foglaltaknak megfelelően kell eljárnia, illetve az egyes eljárási cselekményeket megvalósítania, ugyanis a bíróság határozatának rendelkező része és indokolása köti a megismételt eljárásban eljáró közigazgatási szerveket.<sup>370</sup> Amennyiben a megismételt eljárásban megvalósított közigazgatási cselekmény ellen közigazgatási per indul, az eljáró bíróság a keresetben foglaltakat megelőzően vizsgálja, hogy a közigazgatási szerv eleget tett-e az előző ítéleti iránymutatásban foglaltaknak. Az iránymutatás figyelmen kívül hagyása megsemmisítési ok, ebben az esetben a bíróság nem is bocsátkozik a kereset érdemi kérdéseinek vizsgálatába. Ha a megismételt eljárásban a közigazgatási szerv a bíróság jogerős ítéletével ellentétes cselekményt tett, a bíróság a közigazgatási cselekményt meg is megváltoztatja, ha azt az ügy természete megengedi.<sup>371</sup>

A Kp. a XXIII. fejezetben a marasztalási per szabályai között tárgyalja, de a teljesség kedvéért szükséges itt is **a marasztalási ítélet** említése: amennyiben a kereset valamely közigazgatási jogviszonyból eredő kötelezettség teljesítésére kötelezéssel vagy a közigazgatási szerződéses jogviszonnyal vagy a közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatban okozott kár megtérítésére kötelezéssel<sup>372</sup> kapcsolatos kérelmi elemet tartalmaz, és a bíróság a marasztalási kereseti kérelemnek helyt ad, az ítéletében a közigazgatási szervet a jogszabályi keretek között marasztalja.<sup>373</sup>

A fentiekben részletezettek szerint, amennyiben egy közigazgatási cselekmény jogsértő, annak megváltoztatásához, megsemmisítéséhez, hatályon kívül helyezéséhez vagy a közigazgatási szerv marasztalásához képest is kiegészítő jellegű **a jogsértés tényét megállapító ítélet**<sup>374</sup> meghozatala, ugyanis arra csak az előzőek lehetetlensége esetén kerülhet sor és ezen túlmenően is csak abban az esetben, ha a megállapításhoz a felperesnek vagy az érdekeltnek fontos érdeke fűződik, vagy a jogsé-

<sup>366</sup> A fentiek alapján azért például, mert jogszabály kizárja, vagy mert a rendelkezésre álló adatok a megváltoztatáshoz nem elégségesek.

<sup>367</sup> Indokolás a 2017. évi I. törvény 92. §-hoz.

<sup>368</sup> Kp. 92. § (2) bekezdése.

<sup>369</sup> Kp. 86. § (4) bekezdése.

<sup>370</sup> Kp. 97. § (4) bekezdése.

<sup>371</sup> Kp. 90. § (2) bekezdése.

<sup>372</sup> Kp. 38. § (1) bekezdés d)–e) pontjai; Kp. 130. § (1) bekezdése.

<sup>373</sup> Kp. 133. § (1) bekezdése.

<sup>374</sup> Kp. 93. §, Kp. 38. § (1) bekezdés f) pontja.

relem így elhárítható.<sup>375</sup> Ennek tipikus példája, ha a jogsértés közigazgatási perben nem orvosolható, ugyanakkor a közigazgatási jogkörben okozott kár megállapítása iránti per megindításához szükséges a jogsértés megállapítása,<sup>376</sup> vagy amikor már teljességbe ment a közigazgatási cselekmény, illetve éppen ellenkezőleg, már nem létezik, tehát nincs mit megváltoztatni vagy megsemmisíteni, hatályon kívül helyezni.<sup>377</sup> A mulasztási perben is megállapítási ítéletet hoz a bíróság (a kereset alaposága esetén).<sup>378</sup>

**A Kp. a fenti általános szabályozástól némiképp eltérő, speciális szabályozást tartalmaz a közigazgatási szerződéssel kapcsolatos perekben hozható ítéletet<sup>379</sup> illetően,** amelyek szubszidiáriusan akkor alkalmazandók, ha a közigazgatási szerződésre vonatkozó (jellemzően ágazati) jogszabályok jogkövetkezmenyt nem állapítanak meg.

A közigazgatási szerződéseknek kimunkált, a joggyakorlat és jogirodalom által elfogadott definíciója nincsen, a Kp. e gyűjtőfogalmat lakonikusan akként definiálja, hogy „**közigazgatási szerződés a magyar közigazgatási szervek között közfeladat ellátására kötött szerződés vagy megállapodás, továbbá az a szerződés, amelyet törvény vagy kormányrendelet annak minősít**”<sup>380</sup> (PETRIK 2019).

A Kp. a közigazgatási szerződések sokféleségre tekintettel az azokkal kapcsolatos eljárás egészére egy sor különös, az általánostól eltérő szabályozást tartalmaz, ahogyan a perben hozható ítéletre is.

E speciális előírások szerint a közigazgatási szerződésre vonatkozó jogszabályok által megállapított jogkövetkezmenyt hiányában a bíróság a jogsértés megállapítása esetén, az érintettek jogos érdekeire, valamint a közfeladat ellátásának biztonságához és folyamatosságához fűződő közérdekre figyelemmel

- a jogellenes közigazgatási szerződést vagy annak valamely kikötését hatályon kívül helyezi vagy megváltoztatja,
- ha a szerződő közigazgatási szerv a közigazgatási szerződés megkötésére nem rendelkezett hatáskörrel, vagy a közigazgatási szerződést képviseleti joggal nem rendelkező személy írta alá, a bíróság a közigazgatási szerződést e semmisségi okok fennállása miatt megsemmisíti (e semmisségi ok azonban megszüntethető: ha a közigazgatási szerződés megkötésére hatáskörrel rendelkező szerv, illetve a képviseleti joggal rendelkező személy a közigazgatási szerződést utólag azonos tartalommal jóváhagyja, a közigazgatási szerződés megsemmisítésének nincs helye<sup>381</sup>),
- a közigazgatási szerződés jogszerűségének helyreállítására, a közigazgatási szerződés teljesítésére kötelez, vagy
- a közigazgatási szerződéses jogviszonnyal összefüggésben okozott kár megtérítésére kötelez.

**A bíróság a hatályon kívül helyezéssel érintett, azzal szorosan összefüggő szerződéses rendelkezést is hatályon kívül helyezheti,**<sup>382</sup> e körben tehát a jogszabály által megengedett módon túlterjeszkehdhet a kereset keretein.

<sup>375</sup> A 2017. évi I. törvényhez fűzött indokolás szerint a megállapítási ítéleteknek elsősorban intézkedéseknél, reálcselekményeknél, időközben hatályon kívül helyezett határozatoknál, rendelkezéseknél és a mulasztásnak a per során való pótlása, illetve a mulasztási perben a mulasztás alapjául szolgáló hatáskör teljes megszűnése esetén lehet létjogosultságuk.

<sup>376</sup> Megjegyzést érdemel, hogy az Indokolás a 2017. évi I. törvény 89. §-hoz is felhívja a figyelmet arra, hogy a közigazgatási jogkörben okozott kár alapjául szolgálhat a közigazgatási cselekmény jogsértő voltát kimondó, a keresetnek helyt adó ítéleten túl az ügy érdemére ki nem ható jogszabálysértés megállapítása mellett a keresetet elutasító, illetve a fentiekben említett megállapítási ítélet is.

<sup>377</sup> Indokolás a 2017. évi I. törvény 89. §-hoz.

<sup>378</sup> Indokolás a 2017. évi I. törvény 89. §-hoz.

<sup>379</sup> Lásd a Kp. 94. § (1) bekezdését és az ahhoz fűzött indokolást.

<sup>380</sup> Kp. 4. § (7) bekezdés 2. pontja.

<sup>381</sup> Kp. 94. § (7) bekezdése.

<sup>382</sup> Indokolás a 2017. évi I. törvény 94. §-hoz; Kp. 94. § (2) bekezdése.

Ha a megkötött közigazgatási szerződés a bíróság megállapítása szerint jogellenes, azonban annak teljesítéséhez kiemelkedően fontos közérdek fűződik, a bíróság a közigazgatási szerződést a megkötésének időpontjára visszamenőleges hatállyal jogszerűvé nyilváníthatja.<sup>383</sup> Semmisségi ok fennállása esetén a közigazgatási szerződés nem nyilvánítható jogszerűvé, de a semmisség bizonyos esetben a fentiek szerint<sup>384</sup> orvosolható. A jogalkotó egyértelművé tette, hogy a közigazgatási szerződéshez közvetlenül kapcsolódó gazdasági érdekek, így különösen a késedelmes teljesítésből, az új szerződéskötési eljárás lefolytatásából, a szerződő fél esetleges változásából származó költség vagy a jogellenességből következő fizetési kötelezettség kiemelkedően fontos közérdeknek nem tekinthető,<sup>385</sup> a szerződés jogszerűségéhez fűződő további gazdasági érdekek kizárólag akkor tekinthetők kiemelkedően fontos közérdeknek, ha a közigazgatási szerződés jogellenességének megállapítása súlyosan aránytalan következményekkel járna.

Tekintettel arra, hogy a közigazgatási szerződés tárgyát képező közfeladat folyamatos és zavartalan ellátásához vagy a beruházás teljesítéséhez komoly közérdek fűződik, e körülményt méltányolva a jogalkotó akként rendelkezett, hogy a bíróság, amennyiben a közigazgatási szerződést vagy annak valamely kikötését megváltoztatja, a megváltoztatás hatályát az érintett közfeladat folyamatos és zavartalan ellátásához vagy az érintett beruházás teljesítéséhez szükséges észszerű időtartamot figyelembe véve határozza meg.<sup>386</sup>

**A bíróság ítéletének hatálya is speciális, kiterjed a szerződő közigazgatási szerv által a megtámadott szerződéssel azonos tárgyú közigazgatási szerződés megkötésére irányuló, párhuzamosan zajlott szerződéskötési eljárásokra is.**<sup>387</sup> Az ítélettel jogellenessé nyilvánított szerződési kikötés nem alkalmazható, a megkötött közigazgatási szerződést a felek kötelesek a bíróság ítéletének megfelelően módosítani, ennek elmaradása esetén bármely fél, illetve érdekelt bíróság előtt pert indíthat.<sup>388</sup>

A Kp. a Közzolgálati Döntőbizottság határozatával szemben indított perek esetében szintén speciális szabályozást tartalmaz, amelynek oka az, hogy e perek jellege kétarcú: a Közzolgálati Döntőbizottság határozatával szemben indított per megtámadási keresettel indul, amelyhez igazodva az ügyben hozott ítélet is megtámadási ítélet lesz, ugyanakkor a pert a marasztalási per szabályai szerint kell lefolytatni (PETRIK 2019).

E perekben a bíróság a jogvitát érdemben eldöntő ítéletében a (perben részt nem vevő) Közzolgálati Döntőbizottságot – az alábbi két kivétellel – nem kötelezheti<sup>389</sup> új eljárásra. E kivételek:<sup>390</sup>

- ha az eljáró tanács nem volt szabályszerűen megalakítva, vagy a határozat meghozatalában kizárt személy vett részt, és ezért a határozat megsemmisítése mellett a bíróság a Közzolgálati Döntőbizottságot új eljárásra kötelezi, illetve ha
- a Közzolgálati Döntőbizottság a hatáskörét túllépte, illetve hatáskörének hiányát jogsértően állapította meg, és ezért a jogsértéssel érintett részében a bíróság a határozatot megsemmisíti, és szükség esetén a Közzolgálati Döntőbizottságot új eljárásra kötelezi.

Mint említettük, a Közzolgálati Döntőbizottság a perben félként nem vesz részt, a bírói gyakorlat figyelemmel kísérése érdekében azonban a bíróságnak a jogerős ítéletet a Közzolgálati Döntőbizottságnak minden esetben meg kell küldenie.<sup>391</sup>

<sup>383</sup> Kp. 94. § (5) bekezdése.

<sup>384</sup> Vö.: Kp. 94. § (7) bekezdése.

<sup>385</sup> Kp. 94. § (6) bekezdése.

<sup>386</sup> Kp. 94. § (3) bekezdése.

<sup>387</sup> Kp. 94. § (4) bekezdése.

<sup>388</sup> A mulasztás tudomására jutásától számított harminc napon belül, de legkésőbb a bíróság ítéletének jogerőre emelkedésétől számított hat hónapon belül. Kp. 94. § (4) bekezdése.

<sup>389</sup> Kp. 95. § (1) bekezdése.

<sup>390</sup> Kp. 95. § (2) bekezdése.

<sup>391</sup> Indokolás a 2017. évi I. törvény 95. §-hoz; Kp. 95. § (3) bekezdése.



Bármilyen közigazgatási jogvitáról is legyen szó, az ítélet általánosan

- a bíróságot, az ügyszámot, a feleket, képviselőiket, és a jogvita tárgyát azonosító **bevezető részből**,
- a bíróságnak a (kereset alaposságáról, a perköltség és illeték mértékéről és viseléséről szóló) döntését tartalmazó **rendelkező részből**,
- a határozat elleni rendes perorvoslat lehetőségéről és módjáról, vagy annak kizártságáról való tájékoztatást tartalmazó **perorvoslati részből**,
- a megállapított tényállást, a felek kérelmeit, valamint a döntés indokait (többek között a bizonyítékok mérlegelését) feltáró **jogi indokolásból**, valamint
- az ítélethozatal helyének és idejének megfelelő keltezését, továbbá az eljárás egyesbíró vagy tanács tagjainak nevét és aláírását tartalmazó **záró részből áll**.<sup>392</sup>

**Amennyiben a perben a közigazgatási cselekményben megállapított tényállást nem vitatták és a bíróság sem rendelt el hivatalbéli vizsgálatot vagy bizonyítást, az ügyben egyszerűsített ítélet<sup>393</sup> hozható és az ítélet indokolásából a tényállás ismertetése mellőzhető**, ami csökkenti az írásba foglaláshoz szükséges időt.<sup>394</sup> Az egyszerűsített ítéletben kifejezetten hivatkozni kell az indokolás elemeinek mellőzését lehetővé tevő körülményekre, és mivel az ítélet indokolása nem tartalmaz tényállást, az iratok között az egyszerűsített ítélettel együtt kell kezelni azt a közigazgatási cselekményt, amelynek tényállását a bíróság ítélezésének alapjául fogadta el.

A jogszabályi rendelkezésből következően egyszerűsített ítélet lehetősége kizárólag azoknál a közigazgatási jogvitáknál áll fenn, ahol a közigazgatási cselekmény tartalmaz megállapított tényállást (tehát mulasztási perben értelemszerűen nem). Fontos kiemelni továbbá, hogy **egyszerűsített (tehát tényállást nem tartalmazó) ítélet nem csak egyszerűsített perben hozható, illetve az egyszerűsített perben a bíróság akkor is hozhat egyszerűsített ítéletet, ha a tényállást a vitatott közigazgatási cselekmény vagy az elsőfokú közigazgatási cselekmény teljeskörűen és világosan tartalmazza**.<sup>395</sup>

Az egyszerűsített ítélet nem azonos továbbá a rövidített indokolású ítélettel, amely a háttérjogszabályként alkalmazandó Pp. által meghatározott esetekben hozható, és amelynek indokolása kizárólag a bíróság által megállapított tényeket, a feleknek a per tárgyára vonatkozó kérelmét, nyilatkozatát, azok alapjának rövid ismertetését, az ítélet alapjául szolgáló jogszabályokat és a rövidített indokolás törvényi feltételére történő utalást tartalmazza<sup>396</sup> (PETRIK 2019).

A tárgyaláson az ítélet kihirdetésekor az ítélet rendelkező részét hagyományosan állva szóval kihirdetni, illetve végighallgatni, ezt követően a bíróság röviden szóban indokolja a döntését. A kihirdetett ítélet rendelkező részét a kihirdetést követő munkanaptól a bíróság kezelőirodáján a felek számára elérhetővé teszi.<sup>397</sup>

<sup>392</sup> Kp. 84. § (2) bekezdése alapján irányadó Pp. 346. §-a.

<sup>393</sup> Kp. 87. § (1)–(2) bekezdései.

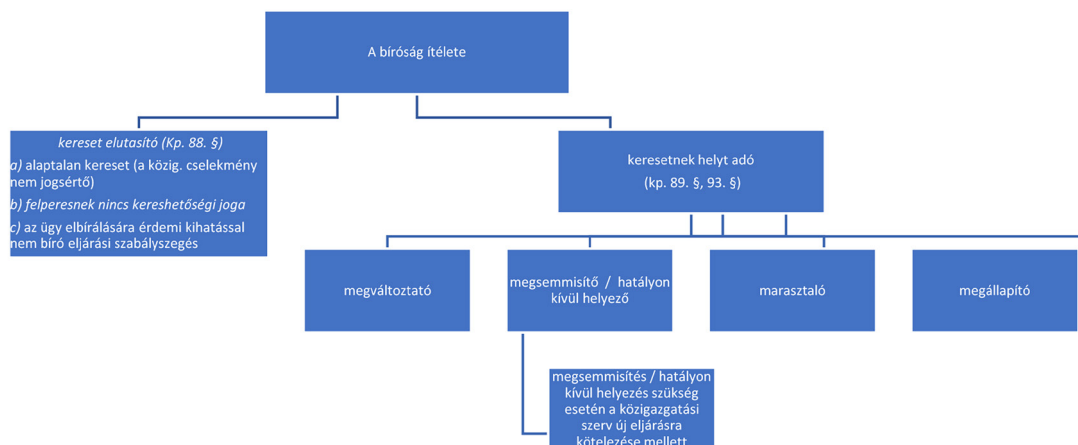
<sup>394</sup> Indokolás a 2017. évi I. törvény 87. §-hoz.

<sup>395</sup> Kp. 126. §-a.

<sup>396</sup> Pp. 347. §-a.

<sup>397</sup> Kp. 86. § (5) bekezdése.

Mint már említettük – a Kp. határozatokra vonatkozó harmadik részében foglalt eltérésekkel –, a közigazgatási perben hozott valamennyi határozat tekintetében a Pp. szolgálat háttérjogszabályként, így annak rendelkezései irányadók a közigazgatási perben hozott határozatok kihirdetésére, közzlésére, kijavítására, kiigazítására, illetve a kiegészítésére is.<sup>398</sup>



10. ábra: A bíróság ítélete  
Forrás: a szerző saját összeállítása

### 3.6.4. A HATÁROZATOK JOGHATÁSAI ÉS TELJESÍTÉSE

A Kp. meghatározza, hogy a bíróság határozata mely időponttól végrehajtható, illetve az abban foglaltakat mely időpontig kell teljesíteni.

A határozatok jogerejével, kötőerejével összefüggésben szükséges megkülönböztetni az alaki jogerő, az anyagi jogerőhatás, illetve az egyszerű kötőerő fogalmát (PETRIK 2019).

**Az alaki jogerő** azt jelenti, hogy a határozat a továbbiakban rendes jogorvoslattal nem támadható.

**A határozatok végrehajtása szempontjából irányadó anyagi jogerőhatás ítélt dolgot (res iudicata) eredményez**, vagyis a közigazgatási tevékenység jogszerűségének vizsgálata tárgyában hozott ítélet jogereje **kizárja, hogy ugyanazon közigazgatási tevékenység jogszerűségének vizsgálatára a felek vagy az érdekelték új keresetet indíthassanak**, vagy azt egyébként vitássá tehesék.<sup>399</sup> A jogerős döntés az adott esetben a továbbiakban eljáró bíróságokat és hatóságokat is köti.

Ezzel szemben a Pp. által alkalmazott ún. egyszerű kötőerő azt jelenti, hogy – a pervezető és az egyoldalú kérelmet elutasító végzések kivételével – a perben hozott határozata magát a bíróságot (PETRIK 2019) is köti, tehát attól – kevés kivétellel, például a határozat kijavításának esetében – utóbb nem térhet el.

**Azt, hogy a bíróság határozata mely időpontban emelkedik jogerőre, a Kp. „Határozatok” részének általános háttérjogszabályául szolgáló<sup>400</sup> Pp. rendelkezései szerint kell meghatározni.**

Mindezek alapján

- a fellebbezéssel (rendes jogorvoslattal) nem támadható határozat a kihirdetésével jogerőre emelkedik, de azok a határidők, amelyeket a határozat jogerőre emelkedésétől kell számítani, a határozat féllel való közzlésétől számítódnak.
- A fellebbezhető határozatok esetében a határidőben benyújtott fellebbezésnek a határozatok jogerőre

<sup>398</sup> Pp. 350–355. §-ok, ezek részletes ismertetését a tananyag tartalmi kereteire tekintettel mellőzzük.

<sup>399</sup> Kp. 96. §-a.

<sup>400</sup> Kp. 84. § (2) bekezdés szerint irányadó Pp. 358. §-a.

- emelkedésére halasztó hatálya van, vagyis (időlegesen) meggátolja a határozat jogerőre emelkedését.
- Amennyiben a határozat kihirdetését követően valamennyi jogosult lemondott a fellebbezési jogáról, a határozat a bejelentés napján, egyébként az utolsó bejelentésnek a bírósághoz érkezését követő naptól kezdve jogerős.
- Egyebekben a fellebbezhető határozat a fellebbezési határidő leteltét követő naptól kezdve jogerős, ha fellebbezéssel a jogosultak egyike sem élt, vagy ha a benyújtott valamennyi fellebbezést a bíróság jogerősen visszautasította.
- A fellebbezhető határozat azon része, amelyet a fellebbezés nem érint, a fenti általános szabályok szerint lesz jogerős.
- A fellebbezés visszavonása esetén a határozat a fellebbezés visszavonására vonatkozó bejelentésnek a bírósághoz történő beérkezése napján jogerős, ha a fellebbezési határidő minden más fellebbezésre jogosulttal szemben már lejárt, ha viszont még nem járt le, a határozat a fellebbezési határidő leteltét követő napon emelkedik jogerőre.
- A jogerő szempontjából az egyik pertárs fellebbezésének, csatlakozó fellebbezésének többi pertársra való kihatását, illetve a határozat valamely része tekintetében benyújtott fellebbezés joghatásait a Pp. szintén rendezi.<sup>401</sup>

**Általánosan a bíróság határozata a jogerőre emelkedésétől kezdve végrehajtható, az abban foglaltakat a jogerőre emelkedést követő napon teljesíteni kell.**<sup>402</sup> E főszabály időben mindkét irányba áttörhető (BARSÍ-FODOR 2018): ha a bíróság teljesítési határidőt állapított meg, akkor a határozat a teljesítési határidő leteltétől kezdve végrehajtható<sup>403</sup> (ekkor a határozatban foglaltak teljesítésére nyitva álló határidő a határozat jogerőre emelkedését követő napon kezdődik); **vagy éppen ellenkezőleg, bizonyos esetekben – a bíróság a határozatában foglaltakat már a jogerőre emelkedést megelőzően előzetesen végrehajtónak nyilváníthatja.**<sup>404</sup>

Amennyiben a bíróság jogerős határozatában a közigazgatási cselekmény megsemmisítése vagy hatályon kívül helyezése mellett a közigazgatási szervet új eljárás lefolytatására, vagy mulasztás megállapítása esetén a közigazgatási cselekmény megvalósítására kötelezi, **a megismételt eljárást,**<sup>405</sup> **illetve a közigazgatási cselekményt a jogerős határozatban megállapított, ennek hiányában a jogszabályban meghatározott határidőn belül kell lefolytatni, illetve megvalósítani** (mint már említettük, a bíróság ítéletében foglalt iránymutatásnak megfelelő módon<sup>406</sup>). A bíróság ítéletének érvényesülését szolgálja a határozat teljesítésének kikényszerítésére irányuló eljárás is,<sup>407</sup> amelyről a későbbiekben lesz szó.

**Az előzetes végrehajthatóság elrendelésére két okból**<sup>408</sup> **kerülhet sor:**

- egyrészt **kötelező hivatalból, (bármely) törvény által elrendelt esetben;**<sup>409</sup>
- másrészt **lehetséges kérelemre,** amely esetben az azonnali jogvédelem szabályait kell megfelelően alkalmazni (ki kérelmezheti, miképp kell indokolni, milyen okból stb.) (PETRIK 2019). A feleknek azért fűződhet érdeke az előzetes végrehajthatóság elrendeléséhez, mert a fellebbezésnek a bíróság határozatának végrehajtására halasztó hatálya van, amelynek feloldására az előzetes végrehajtás elrendelése alkalmas jogintézmény.<sup>410</sup>

Az előzetes végrehajtás elrendelése **biztosíték adásához köthető,** amelyet a határozat jogerőre emelkedésekor vagy az előzetes végrehajtás megszüntetésekor vissza kell téríteni.<sup>411</sup>

<sup>401</sup> Pp. 358. § (5) bekezdése.

<sup>402</sup> Kp. 97. § (1) bekezdése.

<sup>403</sup> Kp. 97. § (2) bekezdése.

<sup>404</sup> Kp. 98. § (1) bekezdése.

<sup>405</sup> Kp. 97. § (3) bekezdése.

<sup>406</sup> Kp. 97. § (4) bekezdése, vö.: Kp. 86. § (4) bekezdése.

<sup>407</sup> Kp. XXVI. fejezet, vö.: Indokolás a 2017. évi I. törvény 86. §-hoz.

<sup>408</sup> Kp. 98. § (2) bekezdése.

<sup>409</sup> Például a Kp. 133. § (4) bekezdése egyes marasztalási perekben hozott ítéletek esetében.

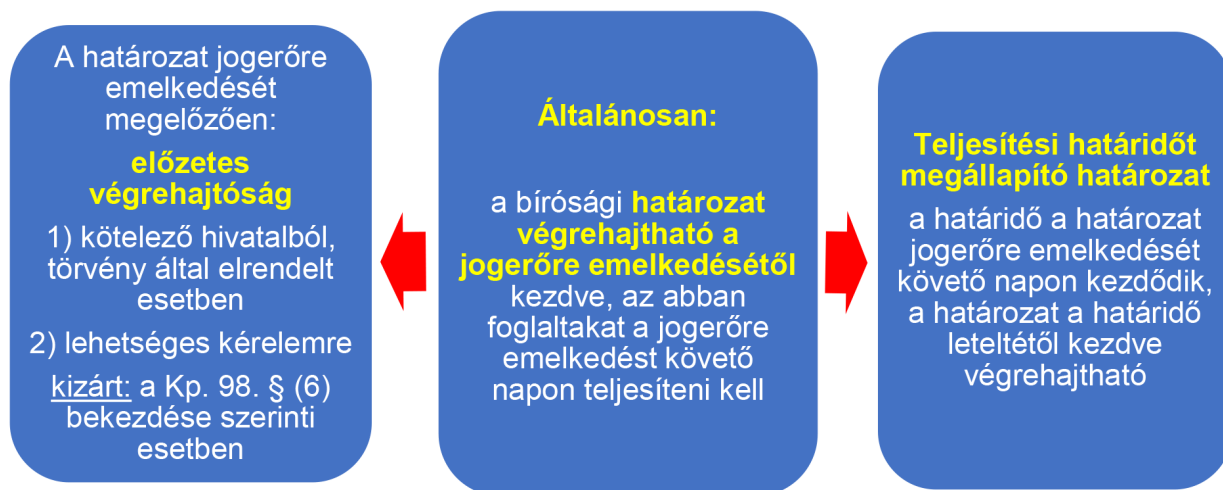
<sup>410</sup> Indokolás a 2017. évi I. törvény 98. §-hoz.

<sup>411</sup> Kp. 98. § (4) bekezdése.

**A törvény kizárja** az olyan határozat előzetes végrehajtásának elrendelését, amelyet az arra jogosult bíróság nem jogerősen már hatályon kívül helyezett vagy megváltoztatott.<sup>412</sup>

Az ítélet előzetes végrehajtásának elrendeléséről az ítéletben kell rendelkezni.<sup>413</sup>

**Az előzetes végrehajtást elrendelő határozat ellen biztosított a rendes perorvoslat lehetőség:** nyolc napon belül fellebbezést lehet előterjeszteni.<sup>414</sup> Amennyiben a másodfokú bíróság azt a határozatot, amelynek előzetes végrehajtását elrendelték, hatályon kívül helyezi vagy megváltoztatja, határoznia kell az előzetes végrehajtással kialakult helyzet rendezéséről is.<sup>415</sup>



11. ábra: A határozatok végrehajtása

Forrás: a szerző saját összeállítása

### 3.7. PERORVOSLATOK ÉS AZ ALKOTMÁNYJOGI PANASZ ESETÉN KÖVETENDŐ ELJÁRÁS<sup>416</sup>

Az Alaptörvény XXVIII. cikkének (7) bekezdése a jogorvoslathoz való jogot deklarálja a következőképp: „[m]indenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.” Ezek alapján, a közigazgatási perben hozott döntések, azaz a határozatok ellen lehetőség van jogorvoslatra. A közigazgatási perekben gyakorolható jogorvoslatokra a Kp. a perorvoslat kifejezést használja. A perorvoslatokra vonatkozó részletszabályokat pedig a Kp. Negyedik része *Perorvoslatok és az alkotmányjogi panasz esetén követendő eljárás* cím alatt határozza meg.

Előljáróban megjegyzendő, hogy nem perorvoslat az alkotmányjogi panasz esetén követendő eljárás, de a perorvoslatokkal való összefüggésre tekintettel a Kp. Negyedik része tartalmazza ezekre az eljárásokra vonatkozó speciális szabályokat is.

<sup>412</sup> Kp. 98. § (6) bekezdése.

<sup>413</sup> Kp. 98. § (3) bekezdése.

<sup>414</sup> Kp. 98. § (5) bekezdése.

<sup>415</sup> Kp. 98. § (7) bekezdése.

<sup>416</sup> A 3.7. fejezet Pollák Kitti írása. E fejezet megírásához felhasználtuk többek közt: a Kp. indokolását; Petrik Ferenc szerk. (2017): A közigazgatási perrendtartás magyarázata. Budapest, Hvg-Orac Kiadó; Barabás Gergely – F. Rozsnyai Krisztina – Kovács András György szerk. (2018): Kommentár a közigazgatási perrendtartáshoz. Budapest, Wolters Kluwer Hungary; Balogh-Békesi Nóra – Pollák Kitti – Vértesy László (2018): A közigazgatási bíráskodás alapjai. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.

Ahogy arra korábban már utaltunk, a perorvoslatok különbözőképp csoportosíthatók, így különbséget tehetünk egyrészt rendes perorvoslatok és rendkívüli perorvoslatokat között. Rendes perorvoslattal a jogerőre még nem emelkedett határozatokat lehet megtámadni.<sup>417</sup> Rendes perorvoslat a Kp.-ben a fellebbezés. E perorvoslat viszont nem keverendő össze az Ákr.-ben meghatározott fellebbezéssel. Rendkívüli perorvoslattal pedig jogerős határozatokat lehet megtámadni. A Kp. rendkívüli perorvoslatként a felülvizsgálatot és a perújítást nevesíti.

Perorvoslatok	
Rendes perorvoslatok	Rendkívüli perorvoslatok
Fellebbezés	Felülvizsgálat; Perújítás

6. táblázat: *Perorvoslatok csoportosítása*  
Forrás: a szerző saját összeállítása

### 3.7.1. RENDES PERORVOSLAT: A FELLEBBEZÉS

A fellebbezés rendes perorvoslat, amelyre az elsőfokú eljárásra és a határozatokra vonatkozó szabályokat a Kp. XVIII. fejezetében foglalt eltérésekkel kell megfelelően alkalmazni. A Kp. a fellebbezésről szóló fejezetben tehát nem ismétli meg azokat a Kp.-ben található korábbi szabályokat, amelyeket e perorvoslat során is alkalmazni kell, hanem csak a speciális rendelkezéseket tartalmazza.

A közigazgatási perben a rendes perorvoslati rendszer egyfokú. A Kp. indokolása alapján: „[a]z általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény széles körben biztosítja a közigazgatási határozat ellen a fellebbezési lehetőséget, ezért nem indokolt, hogy a bírósági felülvizsgálat is kétfokú legyen. A közigazgatási ügyek teljes döntéshozatali folyamatának bővítése, így a bürokrácia növelésének elkerülése érdekében szükséges a rendes perorvoslat oly módon történő korlátozása, hogy azt csak törvény teheti lehetővé, és e törvény értelmében kifejezetten csak a marasztalási ítélet ellen biztosított. Ugyanakkor, a mihamarabbi végérvényes rendezés érdekében a törvényszék elsőfokú ítéleteivel szemben nem felülvizsgálatnak, hanem fellebbezésnek van helye.”

A fellebbezéssel támadható határozatok köre: a Kp. értelmében fellebbezéssel támadható egyrészt az ítélet (az ügy érdemében hozott bírói döntés); másrészt a végzés (a per során felmerült minden más kérdésben hozott bírói döntés) is. Közigazgatási perben az elsőfokú ítélet ellen akkor lehet fellebbezni, ha azt törvény lehetővé teszi. E törvény lehet a Kp., de bármely más törvény is. A Kp. kimondja, hogy a törvényszék elsőfokú ítélete ellen fellebbezésnek van helye, ha törvény eltérően nem rendelkezik. A törvényszék dönt első fokon – a közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatos per kivételével – törvény eltérő rendelkezésének hiányában az önálló szabályozó szerv, az autonóm államigazgatási szerv és a kormányzati főhivatal, a vasúti igazgatási szerv, a légiközlekedési hatóság és a Magyar Nemzeti Bank közigazgatási tevékenységével kapcsolatos perekben. A törvényszék dönt továbbá első fokon a közigazgatási szerv kijelölésére irányuló eljárásban, a gyülekezési jog gyakorlásával kapcsolatos bírósági eljárásban, a minősített adatok megismerésével kapcsolatos perben, továbbá a köztisztviselési jogvitában [Kp. 12. § (2)-(3) bekezdései]. A végzések vonatkozásában kiemelendő, hogy fellebbezéssel csak a Kp.-ben meghatározott esetekben lehet élni.

<sup>417</sup> Lásd a Kp. 96. §-át, amely kimondja, hogy: „A közigazgatási tevékenység jogszerűségének vizsgálata tárgyában hozott ítélet jogereje kizárja, hogy ugyanazon közigazgatási tevékenység jogszerűségének vizsgálatára a felek vagy az érdekeltek új keresetet indíthassanak vagy azt egyébként vitássá tehesék.”

Fellebbezéssel támadható az ítélet egésze, de egyes rendelkezései is; viszont csak jogszabálysértésre hivatkozással lehet fellebbezéssel élni. E hivatkozásnak pontosan meghatározottnak kell lennie, azaz a fellebbezésben a megsértett jogszabályhelyet is meg kell jelölni.

A fellebbezés előterjesztésére jogosult a fél, az érdekelt (Kp. 20. §), valamint a rendelkezés rá vonatkozó része ellen az, akire az ítélet rendelkezést tartalmaz.

A fellebbezés benyújtásának határideje fő szabályként az ítélet közlésétől számított tizenöt nap. Kiemelendő, hogy törvény e határidőtől eltérően is rendelkezhet: akár rövidebb, akár hosszabb fellebbezési határidőt is rögzíthet. A fellebbezési határidőt azonban mindig törvény határozza meg, így e határidőt a bíróság nem hosszabbíthatja meg még a fél kérelmére sem.<sup>418</sup>

A fellebbezés benyújtásának helye az első fokon eljáró bíróság. A fellebbezésnek tartalmi eleme – a beadványokra vonatkozó általános szabályokon túlmenően – a fellebbezéssel támadott ítélet száma, a fellebbezést megalapozó jogszabálysértés, a jogszabályhely pontos megjelölésével<sup>419</sup> és a másodfokú bíróság döntésére vonatkozó határozott kérelem. A fellebbezésben főszabály szerint új tények és új bizonyítékok nem hozhatók fel. A fellebbezésben új tény vagy bizonyíték előadására csak akkor van lehetőség, ha az az elsőfokú ítélet meghozatalát követően jutott a fellebbező fél tudomására, és elbírálása esetén reá kedvezőbb határozatot eredményezett volna. Továbbá a fellebbezésben új tény vagy bizonyíték még akkor adható elő, illetve az elsőfokú bíróság által mellőzött bizonyítás akkor is indítványozható, ha az az elsőfokú ítélet jogszabálysértő voltának alátámasztására irányul.

A fellebbezés megváltoztathatósága, visszavonása és hatálya vonatkozásában a következőket szükséges megjegyezni: a fellebbezés a fellebbezési határidő leteltét követően nem változtatható meg. A fellebbezés visszavonására addig van lehetőség, amíg a másodfokú bíróság a határozatát meg nem hozta, illetve – tárgyalás tartása esetén – a határozathozatal céljából vissza nem vonult. A fellebbezésnek – törvény eltérő rendelkezése hiányában – az ítélet hatályosulására halasztó hatálya van. A fellebbezéssel egyidejűleg azonnali jogvédelem iránti kérelem is előterjeszthető.

A fellebbezési eljárás első lépéseként az első fokon eljáró bíróság megvizsgálja a fellebbezést. Ez igen logikus, hisz az elsőfokú bíróságnál találhatóak az adott ügy peres iratai, az elsőfokú bíróság kézbesítette az ítéletet. Erre tekintettel az elsőfokú bíróság tudja a leghatékonyabban eldönteni, hogy a fellebbezés érdemi elbírálásának előfeltételei fennállnak-e vagy sem. Az elsőfokú bíróság azt állapítja meg, hogy: a fellebbezést nem az arra jogosult nyújtotta be; vagy a fellebbezés olyan határozat ellen irányul, amely ellen a fellebbezést törvény kizárja; továbbá ha a fellebbezés elkészítet,<sup>420</sup> és az erre jogosult igazolási kérelmet nem terjesztett elő, vagy a beadványok elektronikus előterjesztésére köteles fellebbezésre jogosult a fellebbezést nem elektronikus úton, nem a kötelezően használandó elektronikus úrlapon vagy elektronikus elérhetősége megjelölése nélkül terjeszti elő, akkor a fellebbezést visszautasítja. A fellebbezés visszautasításának jogi hatása az, hogy a fellebbezés érdemben már nem bírálható el. Ha a fellebbezést az elsőfokú bíróság nem utasította vissza, akkor a fellebbezést a fellebbezés benyújtására nyitva álló határidő lejártá után – vagy ha a fellebbezést valamennyi arra jogosult benyújtotta, akkor azt követően – az ügy irataival együtt nyolc napon belül (ha azonnali jogvédelem iránti kérelmet terjesztettek elő, akkor a beérkezését követő három napon belül) az elsőfokú bíróság felterjeszti a másodfokú bírósághoz. A Kp. 7. § (2) bekezdése alapján másodfokon ítélezik a közigazgatási és munkaügyi bírósághoz tartozó ügyekben a törvényszék és a törvényszékhez tartozó ügyekben a Kúria.

A másodfokú bíróság megvizsgálja a fellebbezést. A másodfokú bíróság is visszautasíthatja a fellebbezést, ha a Kp. 48. § (1) bekezdésében meghatározott valamelyik ok fennáll; hiszen a másodfokú bíróság a fellebbezés vizsgálata során a keresetlevél vizsgálatának szabályai szerint jár el. A fellebbezést visszautasító végzés ellen fellebbezésnek van helye, kivéve ha a fellebbezést a Kúria utasította vissza.

<sup>418</sup> Az Alkotmánybíróság 9/2017. (IV. 11.) AB határozatában kimondta viszont, hogy a téves jogorvoslati tájékoztatás alkalmas lehet a hatékony jogorvoslatához való jog sérelmének előidézésére.

<sup>419</sup> Lásd: Kúria Kpkf. VI. 37.728/2018/2.; Kúria Kf. II. 38.074/2018/2.

<sup>420</sup> Lásd: Kúria Kf. III. 37.632/2019/2.

Ha a másodfokú bíróság észleli, hogy a fellebbezés kiegészítésre, kijavításra szorul, akkor az elnök intézkedik a hiányok pótlása iránt. Megjegyzendő, hogy a jogszabálysértés megjelölésének hiánya miatt hiánypótlásra nincs lehetőség. Mindazonáltal ha a fellebbezésben tartalmilag helyesen történik hivatkozás a jogszabálysértés tényére, de a megsértett jogszabályhely megjelölése téves, ezen okból a fellebbezés nem utasítható vissza.

Ha a másodfokú bíróság nem utasította vissza a fellebbezést, azaz nincs eljárásjogi akadálya a fellebbezésnek, akkor a másodfokú bíróság előkészíti a fellebbezés érdemi elbírálását: elsőként megküldi a fellebbezést a feleknek és az érdekelteknek azzal a felhívással, hogy fellebbezési ellenkérelmet vagy csatlakozó fellebbezést terjeszthetnek elő a fellebbezés közlésétől számított nyolc napon belül. A fellebbezési ellenkérelemben a fellebbezés elutasítása kérhető, míg a csatlakozó fellebbezésben a fellebbezés támogatható, azaz ez egy speciális fellebbezés. A csatlakozó fellebbezés csak akkor terjeszthető elő, ha a fellebbezés benyújtásra került, és az ítéletnek csak azon rendelkezése ellen irányulhat, amelyet a fellebbezés támadott. A fellebbezési ellenkérelem és csatlakozó fellebbezés járulékos jellegű jogintézmény, így a fellebbezés visszautasítása vagy visszavonása esetén a fellebbezéssel szemben előterjesztett fellebbezési ellenkérelem, illetve csatlakozó fellebbezési kérelem hatálytalanná válik, kivéve a fellebbezés benyújtására nyitva álló határidő alatt előterjesztett csatlakozó fellebbezési kérelmet.

Megjegyzendő továbbá, hogy a másodfokú eljárás is felfüggeszthető. A másodfokú eljárás felfüggesztésének speciális esete az, ha az elsőfokú bíróság előtt az ítélet kijavítása, illetve kiegészítése iránt előterjesztett kérelem vagy igazolási kérelem folytán eljárás van folyamatban, akkor a másodfokú bíróság az eljárását a kijavítás, a kiegészítés vagy az igazolás tárgyában hozott határozat jogerőre emelkedéséig felfüggesztheti.

A másodfokú bíróság a fellebbezést vagy tárgyaláson kívül bírálhatja el, vagy tárgyalást tart. A tárgyalás tartását a fél a fellebbezésben és a fellebbezési ellenkérelemben kérheti. Tárgyalás hivatalból is tartható a Kp. 99. § (3) bekezdése alapján alkalmazandó Kp. 77. § (1) bekezdésében alapján, ha azt a bíróság szükségesnek tartja. Ha a másodfokú bíróság tárgyalást tart, akkor a tárgyalást úgy kell kitűzni – ha az ügy körülményei ezt nem zárják ki –, hogy a tárgyalás a fellebbezés felterjesztését követő három hónapon belül megtartható legyen.

A másodfokú bíróság vizsgálatának kereteit, korlátait adja az is, hogy az ítéletet – a bizonyítás és vizsgálat hivatalbóli elrendelésének körén kívül – csak a fellebbezés, a csatlakozó fellebbezési kérelem és a fellebbezési ellenkérelem keretei között vizsgálhatja felül.<sup>421</sup> A másodfokú bíróságnak természetesen hivatalból kell észlelnie a Kp. 110. § (1) bekezdésében nevesített abszolút hatályon kívül helyezési okokat, és hivatalból vizsgálnia kell mindazt, amit a Kp. szerint az eljárás során hivatalból kell figyelembe venni [így például a Kp. 48. § (2) bekezdés – visszautasítás okait, Kp. 85. § (3) bekezdés<sup>422</sup>]. A másodfokú bíróság az elsőfokú bíróság ítéletével együtt a perben meghozott egyéb határozatokat is felülbírálja, kivéve azokat, amelyek ellen külön fellebbezésnek van helye.

A másodfokú bíróság a fellebbezés vizsgálatát követően a következő döntéseket hozhatja:

- a megtámadott ítéletet helybenhagyja, ha a fellebbezéssel támadott ítélet a jogszabályoknak megfelel, vagy olyan eljárási szabályszegés történt, amely az ügy érdemi elbírálására nem hatott ki.

Abban az esetben, ha az elsőfokú ítélet megfelel a jogszabályoknak, akkor a bíróság egyszerűsített ítéletet hoz, amelynek indokolásában – az alkalmazott jogszabályok feltüntetése mellett – csak erre a körülményre kell utalni.<sup>423</sup>

<sup>421</sup> BH2017. 61. A másodfokú bíróságnak a fellebbezés és a fellebbezési ellenkérelem korlátai között kell (és lehet) döntenie, ennek figyelmen kívül hagyása a jogerős ítélet hatályon kívül helyezésére okot adó súlyos eljárási hiba.

<sup>422</sup> A Kp. 85. § (3) bekezdése alapján: A bíróság hivatalból veszi figyelembe:

- a) a vitatott közigazgatási cselekmény semmisségi vagy törvényben meghatározott más érvénytelenségi okát, illetve az olyan lényeges alaki hiányosságot, amely miatt a közigazgatási cselekményt nem létezőnek kell tekinteni,
- b) a közigazgatási cselekménynek az ügyben nem alkalmazandó jogszabályi rendelkezésre alapítását,
- c) a törvényben meghatározott egyéb tényt vagy körülményt.

<sup>423</sup> Lásd: Kúria Kf. I. 35.660/2018/5.

- Az elsőfokú bíróság ítéletét egészében vagy részben – az ítélet egyes rendelkezéseinek helybenhagyása vagy hatályon kívül helyezése mellett – megváltoztatja jogszabálysértés esetén;
- az elsőfokú ítéletet – a fellebbezés, a csatlakozó fellebbezési kérelem, illetve a fellebbezési ellenkérelem korlátaira tekintet nélkül – végzéssel hatályon kívül helyezi, és az elsőfokú bíróságot új eljárásra és új határozat hozatalára utasítja, ha
  - az elsőfokú bíróság nem volt szabályszerűen megalakítva (Kp. 8. §),
  - az ítélet meghozatalában olyan bíró vett részt, akivel szemben kizáró ok állt fenn (Kp. 10. §), vagy
  - az ítélet olyan orvosolhatatlan formai hiányosságban szenved, amely miatt érdemi felülbírálatra alkalmatlan. (A Kp. nem határozza meg pontosan ezeket az eseteket, ezt a bírói gyakorlat fogja kialakítani).

Ezek az okok, abszolút hatályon kívül helyezési okoknak minősülnek: bármelyik fent nevesített eset kötelező hatályon kívül helyezést von maga után, azaz a másodfokú bíróságnak nincs mérlegelésre lehetősége, tekintettel arra, hogy az ítélet ilyen jellegű súlyos fogyatékosága a másodfokú eljárás során nem küszöbölhető ki.

- Az elsőfokú ítéletet végzéssel hatályon kívül helyezi, és az elsőfokú bíróságot új eljárásra és új határozat hozatalára utasítja, ha az elsőfokú eljárás lényeges szabályainak megszegése a per érdemi eldöntésére a másodfokú eljárásban nem orvosolható módon kihatással volt.

Ez a mérlegelés alapján történő hatályon kívül helyezés esete. A lényeges eljárási hibára alapított hatályon kívül helyezés abban is különbözik az abszolút hatályon kívül helyezéstől, hogy erre tekintettel csak a fellebbezés, csatlakozó fellebbezés keretei között helyezhető hatályon kívül az ítélet.

Abban az esetben, ha a másodfokú bíróság az elsőfokú bíróságot új eljárásra és új határozat hozatalára utasítja, a hatályon kívül helyező végzésben az új eljárás lefolytatására vonatkozóan iránymutatást ad, amely az elsőfokú bíróságot köti. A megismételt eljárás során az elsőfokú bíróságnak követnie kell ezt az iránymutatást.

- Az eljárást megszünteti, az elsőfokú bíróság ítéletét teljes egészében vagy abban a részében, amelyre a megszüntetési ok fennáll, hatályon kívül helyezi.

A másodfokú bíróság az eljárás befejezését követően az iratokat harminc napon belül megküldi az elsőfokú bíróságnak, amely az iratok hozzá érkezését követő nyolc napon belül közli a felekkel a másodfokú eljárást befejező határozatot.

Mint már említettük, fellebbezni nemcsak az elsőfokú ítélet ellen, hanem végzések ellen is lehetőség van. A Kp. meghatározza a fellebbezéssel támadható végzések körét, így többek közt fellebbezésnek van helye:

- a perbeállítás iránti kérelmet elutasító végzés [Kp. 20. § (7) bekezdés],
- az érdekelt perbelépését elutasító végzés [Kp. 21. § (6) bekezdés],
- az érdekelt perből való kizárásáról rendelkező végzés [Kp. 21. § (6) bekezdés],
- a jogutód perbelépését elutasító végzés [Kp. 23. § (2) bekezdés],
- a jogutód perbevonását elutasító végzés [Kp. 23. § (2) bekezdés],
- az alperest perbeállító végzés [Kp. 25. § (8) bekezdés],
- az alperest perből elbocsátó végzés [Kp. 25. § (8) bekezdés],
- a pénzbírságot kiszabó végzés [Kp. 30. § (3) bekezdés],
- az eljárást felfüggesztő végzés [Kp. 32. § d) pont, Kp. 33. § (1) bekezdés],
- a téves formában megvalósított közigazgatási tevékenység megfelelő eljárási rendben való elbírálásáról rendelkező végzés [45. § (2) bekezdés],
- a keresetlevelet visszautasító végzés [Kp. 48. § (4) bekezdés],
- az azonnali jogvédelem tárgyában, nem ismételt kérelemre hozott végzés [Kp. 51. § (5) bekezdés],
- az előzetes bizonyítás iránti kérelmet elutasító végzés [Kp. 55. § (5) bekezdés],
- az egyezség jóváhagyását megtagadó végzés [Kp. 66. § (4) bekezdés],
- az egyezséget jóváhagyó végzés [Kp. 67. § (4) bekezdés],



- a közigazgatási szerződés módosítását jóváhagyó végzés [Kp. 68. § (2) bekezdés],
- az eljárást bírósági közvetítés miatt felfüggesztő végzés [Kp. 69. § (2) bekezdés],
- az eljárást megszüntető végzés az áttétel esetét kivéve [Kp. 81. § (5) bekezdés],
- az előzetes végrehajtást elrendelő végzés [Kp. 98. § (5) bekezdés],
- a fellebbezést visszautasító végzés [Kp. 102. §, 104. § (1) bekezdés].
- a teljesítési bírságot kiszabó, illetve emellett vagy ehelyett intézkedést alkalmazó végzés [Kp. 152. § (4) bekezdés] ellen.

Fellebbezéssel támadható meg továbbá a másodfokú eljárásban hozott olyan elsőfokú végzés, amelylyel szemben az elsőfokú eljárás szabályai szerint fellebbezésnek lenne helye. A Kúria végzése ellen nincs helye fellebbezésnek.

A végzés elleni fellebbezésre az ítélet elleni fellebbezés szabályait kell a Kp. 112–114. §-ban foglalt eltérésekkel alkalmazni. Így például ha az elsőfokú bíróság a fellebbezéssel támadott végzéshez nincs kötve, a fellebbezésnek maga is eleget tehet. Ebben az esetben a fellebbezést nem kell felterjeszteni, ergo a fellebbezést az elsőfokú bíróság saját hatáskörben intézi el. Ha a fellebbezés nem felel meg a Kp. rendelkezéseinek, vagy más okból kiegészítésre vagy kijavításra szorul, az első fokon eljáró bíróság intézkedik a hiányok pótlása iránt. A fellebbezésről az elsőfokú bíróság annak megküldésével értesíti az ellenfelet és az érdekeltet, azzal a figyelmeztetéssel, hogy a fellebbezés közlésétől számított nyolc napon belül az elsőfokú bíróságnál észrevételt terjeszthet elő. Ellentétben az ítélettel szemben, végzések esetén csatlakozó fellebbezésnek nincs helye. További eltérés, hogy az elsőfokú bíróság legkésőbb az észrevételekre nyitva álló határidő letelte után az iratokat – a benyújtott észrevételekkel együtt – felterjeszti a másodfokú bírósághoz.

A végzések elleni fellebbezés elbírálása vonatkozásában a következő eltéréseket szükséges még megjegyezni: a fellebbezést a másodfokú bíróság tárgyaláson kívül bírálja el, szükség esetén a feleket meghallgathatja. Ha a Kp. eltérően nem rendelkezik, a másodfokú bíróság a felterjesztéstől számított harminc napon belül határoz. A másodfokú bíróság döntési jogkörében:

- az elsőfokú végzést annak indokai alapján hagyja helyben, az indokolásában kizárólag erre a körülményre kell utalni;
- megváltoztatja a jogszabálysértő végzést;
- hatályon kívül helyezi jogszabálysértő végzést, ha a végzésben foglalt eljárási cselekményt mellőzni kell;
- abban az esetben, ha a megváltoztatáshoz szükséges adatok nem állnak rendelkezésre, a másodfokú bíróság a végzést hatályon kívül helyezi, és az elsőfokú bíróságot új végzés hozatalára utasítja;
- ha a másodfokú bíróság az elsőfokú bíróság eljárást megszüntető végzéséről állapítja meg, hogy jogszabálysértő, azt hatályon kívül helyezi, és az elsőfokú bíróságot az eljárás lefolytatására és új határozat hozatalára utasítja.

Végül a fellebbezés kapcsán kiemelendő az úgynevezett ugró fellebbezés jogintézménye, amely jogegységesítő szerepet szolgál és az eljárás gyorsítását célozza. Abban az esetben van lehetőség ugró fellebbezésre, ha a határozatot első fokon a közigazgatási és munkaügyi bíróság hozta, a felek a határozat elleni fellebbezéshez mellékelt közös kérelemben indítványozhatják, hogy az anyagi jogszabály megsértésére alapított fellebbezést közvetlenül a Kúria bírálja el. Az ugró fellebbezést a Kúria akkor fogadja be, ha a fellebbezés olyan anyagi jogsértésen alapul, amely a joggyakorlat egységének biztosítása szempontjából alapvető jelentőségű. Az ugró fellebbezés befogadásáról a Kúria tanácsban, harminc napon belül dönt. Abban az esetben, ha az ugró fellebbezést a Kúria befogadja, akkor azt érdemben elbírálja. Ekkor a Kúria határozata ellen felülvizsgálatnak nincs helye (Kp. 116. § d) pont). Abban az esetben, ha a Kúria az ugró fellebbezést nem fogadja be, azt a másodfokú bíróságnak küldi meg elbírálásra, amely azt a fellebbezés szabályai szerint elbírálja.

### 3.7.2. RENDKÍVÜLI PERORVOSLATOK

A rendkívüli perorvoslatok a már jogerőre emelkedett bírósági határozat ellen irányulnak. Rendkívüli perorvoslat a felülvizsgálati kérelem (7.2.1. alfejezet) és a perújítás (7.2.2. alfejezet).

Felülvizsgálat	Perújítás
Vegyes perorvoslat: – a jogerős ítélet, továbbá – a keresetlevelet visszautasító jogerős végzés vagy – az eljárást megszüntető jogerős végzés – ellen terjeszthető elő felülvizsgálati kérelem	Vegyes perorvoslat: – a jogerős ítélet és – az eljárást befejező érdemi határozat – ellen van helye perorvoslatnak
Általában nincs halasztó hatálya	Általában nincs halasztó hatálya
Főképp kasszációs – kisebb részben revíziós – hatáskör	Reformatórius hatáskör
Nem teljes, egyoldalúan átszámaztató hatályú perorvoslat	Teljes, átszámaztató hatályú perorvoslat
Fellebbviteli perorvoslat (Kúria)	Nem fellebbviteli jellegű perorvoslat
Jogszabálysértésre hivatkozással	Pp.-ben felsorolt okok esetén

7. táblázat: Rendkívüli perorvoslatok jellemzői  
 Forrás: a szerző saját összeállítása

#### 3.7.2.1. Felülvizsgálat

A felülvizsgálat rendkívüli perorvoslat, amelyre a fellebbezésre vonatkozó szabályokat kell a Kp. XIX. fejezetében foglalt eltérésekkel megfelelően alkalmazni.

A felülvizsgálat tárgya jogerős ítélet, keresetlevelet visszautasító jogerős végzés, illetve az eljárást megszüntető jogerős végzés lehet. E két nevesített végzésen kívül más végzések ellen nincs helye felülvizsgálatnak.<sup>424</sup> Mindenképpen jogerős bírói döntés ellen van lehetőség felülvizsgálattal élni. Mindazonáltal egyes határozatok esetében kizárt a felülvizsgálat, így például nincs helye felülvizsgálatnak az első fokon jogerőre emelkedett határozat ellen, kivéve, ha a fellebbezést törvény kizárja; ha a fél a fellebbezési jogával nem élt, és a másik fél fellebbezése alapján a másodfokú bíróság az elsőfokú határozatot helybenhagyta; a jogerős határozatnak csupán a kamatfizetésre, a perköltségre, a teljesítési határidőre vagy a részletfizetésre vonatkozó rendelkezései ellen; a Kúria határozata ellen, illetve ha azt törvény különösen indokolt esetben kizárja. Ez alapján többek közt megállapítható, hogy fő szabály szerint felülvizsgálatnak helye van a közigazgatási és munkaügyi bíróság jogerős ítéletei ellen, mivel ezek olyan első fokon jogerőre emelkedett ítéletek, amelyek ellen a fellebbezést a Kp. fő szabály szerint kizárja [Kp. 99. § (1) bekezdés]. A Fővárosi Törvényszék első fokon hozott ítéletei fő szabály szerint nem vizsgálhatók felül, hisz – ha valamely más törvény eltérően nem rendelkezik – e bírói határozatok ellen fellebbezésnek van helye [Kp. 99. § (2) bekezdés] a Kúriához. Mindazonáltal vannak olyan, a Fővárosi Törvényszék által első fokon hozott ítéletek, amelyek mégis felülvizsgálhatók, mert a fellebbezés kizárt, így például egyszerűsített perekben [Kp. 126. § (3) bekezdése]. Bizonyos esetekben a Fővárosi Törvényszék másodfokon hozott ítéletei is felülvizsgálhatók. A felülvizsgálat kizárt lehet továbbá tartalmi okokból (csak a kamatfizetésre, a perköltségre, a teljesítési határidőre vagy a részletfizetésre vonatkozó rendelkezések elleni felülvizsgálatnak nincs

<sup>424</sup> Lásd: Kúria Kfv. II. 37.144/2019/2: A Kp. 115. § (1) bekezdése alapján az ott fel nem sorolt végzés ellen felülvizsgálat nem terjeszthető elő.

helye), vagy törvény a felülvizsgálatot kizárja, így például a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény 10. § (8) bekezdés alapján a menekültügyekben kizárt a felülvizsgálat.

A felülvizsgálati kérelemmel egyidejűleg azonnali jogvédelem iránti kérelem is előterjeszthető. Abban az esetben, ha a felülvizsgálati kérelem azonnali jogvédelem iránti kérelmet tartalmaz, az elsőfokú bíróság haladéktalanul intézkedik az iratok Kúriára történő felterjesztéséről. A Kúria az azonnali jogvédelem iránti kérelemről legkésőbb a befogadás tárgyában hozott végzéssel egyidejűleg dönt.

A felülvizsgálat előterjesztésére jogosult a fél, az érdekelt, valamint a rendelkezés rá vonatkozó része ellen az, akire a határozat rendelkezést tartalmaz. A felülvizsgálat előterjesztésére jogosult – hasonlóan a fellebbezéshez – jogszabálysértésre hivatkozással terjesztheti elő felülvizsgálati kérelmét. Megjegyzendő, hogy a felülvizsgálati kérelemben nem lehet hivatkozni új jogalapra és olyan új tényre, körülményre, amely nem volt sem az elsőfokú, sem a másodfokú eljárás tárgya.

A felülvizsgálati kérelem benyújtásának ideje: a jogerős határozat közzétételétől számított harminc nap. E határidő elmulasztása miatt a határidő lejártát követő tizenöt napon belül van helye igazolásnak. A felülvizsgálati kérelemnek a felülvizsgálni kért bírósági határozat és az annak alapjául szolgáló közigazgatási cselekmény hatályosulására nincs halasztó hatálya.

A felülvizsgálati kérelem benyújtásának helye az elsőfokú határozatot hozó bíróság, amely a Kúriához felterjeszti a felülvizsgálati kérelmet, hisz felülvizsgálati ügyekben a Kúria jár el.

A Kúria a felülvizsgálati kérelmet a felterjesztést követően megvizsgálja, és a Kúria tanácsban, indokolt végzésben határoz annak visszautasításáról, ha a Kp. 115. §-a folytán alkalmazandó Kp. 102. §-a alapján az indokolt, így például ha a felülvizsgálati kérelmet nem az arra jogosult, vagy nem jogi képviselővel nyújtotta be, vagy az elkésett és igazolási kérelem sem került előterjesztésre, vagy az nem alapos.

A felülvizsgálati kérelem visszautasítása nem azonos a felülvizsgálati kérelem befogadásának megtagadásával. A Kúria a felülvizsgálati kérelmet akkor fogadja be, ha az ügy érdemére kiható jogszabálysértés vizsgálata a joggyakorlat egységének vagy továbbfejlesztésének biztosítása, a felvetett jogkérdés különleges súlya, illetve társadalmi jelentősége, az Európai Unió Bírósága előzetes döntéshozatali eljárásának szükségessége vagy a Kúria közzétett ítélezési gyakorlatától eltérő ítéleti rendelkezés miatt indokolt.<sup>425</sup> A Kúria a befogadásról a felülvizsgálati kérelem felterjesztéstől számított harminc napon belül, háromtagú tanácsban, tárgyaláson kívül határoz: a felülvizsgálati kérelmet vagy befogadja; vagy a felülvizsgálati kérelem befogadását indokolást tartalmazó végzésben megtagadja, ha annak törvényi feltételei nem állnak fenn. A Kúria a befogadás tárgyában hozott végzését közli a felülvizsgálati kérelmet előterjesztő féllel, és amennyiben a felülvizsgálati kérelmet a Kúria befogadja, akkor azt közölni kell a kérelmet előterjesztő fél ellenfelével és az érdekelttel, akik annak közzétételétől számított nyolc napon belül, abban a körben, amelyre nézve a kérelmet befogadták, felülvizsgálati ellenkérelmet vagy csatlakozó felülvizsgálati kérelmet terjeszthetnek elő.

Megjegyzendő, hogy a felülvizsgálati eljárásban bizonyítás felvételének nincs helye, a Kúria a felülvizsgálati kérelem elbírálása során a jogerős határozat meghozatalakor rendelkezésre álló iratok és bizonyítékok alapján dönt.

A felülvizsgálati eljárás során a Kúria döntési jogkörei a következők:

- ha a felülvizsgálni kért határozat az ügy érdemére kiható módon jogszabálysértő, akkor a Kúria a jogerős határozatot egészben vagy részben hatályon kívül helyezi, és szükség esetén az ügyben eljáró elsőfokú vagy másodfokú bíróságot új eljárás lefolytatására és új határozat hozatalára utasítja;
- a Kúria ítéletében a jogerős határozatot szükség esetén a közigazgatási cselekményre kiterjedő hatállyal helyezi hatályon kívül, és a közigazgatási szervet kötelezi új eljárás lefolytatására;
- ha a felülvizsgálni kért határozat a jogszabályoknak megfelel, vagy olyan eljárási szabálysér-

<sup>425</sup> Lásd például: KGD2019. 75. Felülvizsgálati kérelem visszautasítása; KGD2019. 64. A felülvizsgálati kérelem visszautasítása, ha a fél befogadási okot nem jelölt meg; KGD2019. 36. A felülvizsgálati kérelem visszautasítása a befogadási ok meg nem jelölése okán.

tés történt, amely az ügy érdemi elbírálására nem hatott ki, a Kúria a megtámadott határozatot hatályában fenntartja.

A Kúria felülvizsgálat során – egy szűk lehetőség kivételével<sup>426</sup> – nem rendelkezik megváltoztatási (reformációs) jogkörrel, és nincs lehetősége új határozat meghozatalára sem.

### 3.7.2.2. Perújítás

A felülvizsgálat mellett a perújítás a másik rendkívüli perorvoslat. A perújítás tárgya a jogerős ítélet és az eljárást befejező érdemi határozat. Ez utóbbi például a bíróság által jogerős végzéssel jóváhagyott egyezség [Kp. 67. § (2) bekezdés]. E bírói döntések ellen a Pp. szabályai szerint van helye perújításnak.

A Pp. perújítási okként jelöli meg, ha

- a fél olyan tényre vagy bizonyítékra, illetve olyan jogerős bírói vagy más hatósági határozatra hivatkozik, amelyet a bíróság a perben nem bírált el, feltéve, hogy az – elbírálása esetén – rá kedvezőbb határozatot eredményezhetett volna,
- a fél az ítélet hozatalában részt vett bírónak, az ellenfélnek vagy másnak a bűncselekménye miatt törvény ellenére lett pervesztes,
- a fél az Emberi Jogok Európai Bíróságának az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett, az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezményben vagy annak kiegészítő jegyzőkönyveiben meghatározott valamely jog megsértését megállapító saját ügyében hozott ítéletére hivatkozik, feltéve, hogy az ügyében hozott jogerős ítélet ugyanezen a jogsértésen alapul, és az Emberi Jogok Európai Bíróságától elégtételt nem kapott, vagy a sérelem kártalanítással nem orvosolható,
- a perben hozott ítéletet megelőzően ugyanarra a jogra nézve már korábban jogerős ítéletet hoztak,
- a keresetlevelet vagy más iratot a fél részére a hirdetményi kézbesítés szabályainak megsértésével hirdetmény útján kézbesítették.

A Pp. részletesen meghatározza a perújítási eljárás szabályait, így a perújítási kérelem benyújtásának határidejét, helyét, a perújítási kérelem elintézésének módját. Jelen alfejezet csak a legfontosabb tudnivalókat emeli ki e kérdéskörök vonatkozásában. A perújítási kérelmet a perben eljáró elsőfokú bíróságnál kell előterjeszteni. A perújítás iránti kérelem előterjesztésének határideje: hat hónap, ezt a határidőt a megtámadott ítélet jogerőre emelkedésétől, ha pedig a perújítás okáról a fél csak később szerzett tudomást, vagy csak később jutott abba a helyzetbe, hogy perújítással élhessen, ettől az időponttól kell számítani (szubjektív határidő). Az ítélet jogerőre emelkedésétől számított öt év elteltével perújításnak fő szabály szerint nincs helye; e határidő elmulasztása miatt igazolással élni nem lehet (objektív határidő). A perújítási kérelemben meg kell jelölni azt az ítéletet, amely ellen a perújítás irányul és azt, hogy a fél milyen tartalmú határozat meghozatalát kívánja. A kérelemben meg kell jelölni a perújítás alapjául szolgáló tényeket és azok bizonyítékait, az erre vonatkozó okiratokat csatolni kell. Ha a kérelmet a megtámadott ítélet jogerőre emelkedésétől számított hat hónap eltelte után terjesztik elő, ennek okait elő kell adni. A bíróság a perújítási kérelmet haladéktalanul megküldi a feleknek és a megtámadott ítélet ellen fellebbezésre jogosult egyéb érdekeltnek azzal a felhívással, hogy arra a kézbesítéstől számított tizenöt napon belül írásban észrevételeket terjeszthetnek elő. A bíróság hivatalból vizsgálja a perújítás előfeltételeinek fennállását, a perújítás megengedhetőségét. A közigazgatási ügyekben a megengedhetőség tárgyában hozott végzés jogerőre emelkedését követően, ha a perújítást a bíróság megengedte, akkor tárgyalás kitűzésével folytatható az eljárás, ezt követően fog a bíróság érdemben dönteni a perújítási kérelem vonatkozásában.

A Kp. a perújítás kapcsán csak néhány speciális szabályt rögzít. A Kp. kimondja, hogy a bíróság a perújítási kérelmet visszautasítja, ha a perújítást törvény kizárja. A Kp. speciális kötelezettséget ír elő az elsőfokú bíróság számára, ha a közigazgatási szervet új eljárásra utasító jogerős bírósági íté-

<sup>426</sup> Lásd két esetkört és az EJEB Pákozdi v. Hungary, no. 51269/07 ügyet, illetve 3/2016. (II. 22.) AB határozatot.

let ellen a fél perújítási kérelmet terjesztett elő. Ebben az esetben a perújítási eljárás megindításáról az elsőfokú bíróság értesíti az új eljárásra kötelezett közigazgatási szervet, amely a megismételt eljárást a bíróság ilyen irányú kezdeményezése esetén felfüggeszti, egyébként felfüggesztheti. Végül megjegyzendő, hogy közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatos határozat ellen, a határozat jogerőre emelkedésétől számított hat hónapon túl benyújtott perújítási kérelemben nem követelhető a jogviszony helyreállítása és az eredeti munkakörben vagy munkahelyen történő továbbfoglalkoztatás. A perújítási kérelem benyújtását megelőző hat hónapon túli időre munkabér-követelés nem támasztható.

### 3.7.3. NEM PERORVOSLAT: AZ ALKOTMÁNYJOGI PANASZ ESETÉN KÖVETENDŐ ELJÁRÁS

Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja egyrészt az egyedi ügyben alkalmazott jogszabálynak az Alaptörvénnyel való összhangját, másrészt a bírói döntésnek az Alaptörvénnyel való összhangját. Az alkotmányjogi panaszra vonatkozó részletszabályok az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 26–31.§-aiban találhatóak. A Kp. 123. § (1) bekezdése kimondja, hogy az alkotmányjogi panasz esetén követendő eljárásra a polgári perrendtartás szabályait kell a Kp. XX fejezetében foglalt eltérésekkel alkalmazni. Hasonlóan a perújítás szabályaihoz, az alkotmányjogi panasz esetén követendő eljárás során a Pp. szabályait kell megfelelően alkalmazni, a Kp. csak néhány speciális szabályt állapít meg.

A Pp. 425–428. §-ai az elsőfokú bíróság és a Kúria közt megosztja az alkotmányjogi panasz esetén követendő eljárással kapcsolatos feladatokat. Az elsőfokú bíróság egyrészt haladéktalanul továbbítja az Alkotmánybírósághoz az alkotmányjogi panaszt, ha azt a fél előterjeszti; másrészt ha az alkotmányjogi panaszban támadott határozat ellen felülvizsgálati eljárás is indult, az első fokon eljáró bíróság az alkotmányjogi panasz előterjesztéséről – a panasz másolatának megküldése mellett – haladéktalanul értesíti a Kúriát.

Az alkotmányjogi panasz esetén követendő kúriai eljárás megkülönbözteti azt a két esetet, amikor az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz alapján jogszabályt, illetve jogszabályi rendelkezést semmisít meg, illetve amikor az Alkotmánybíróság bírói döntést semmisít meg. A Kúria az alkotmányjogi panasz orvoslása érdekében a következők szerint határozhat: ha az Alkotmánybíróság anyagi jogszabályt vagy rendelkezést semmisített meg, és az ügyben kizárólag per vagy nemperes eljárás volt folyamatban, értesíti a panasz indítványozóját, hogy harminc napon belül perújítási kérelmet terjeszthet elő a perben eljáró elsőfokú bíróságnál.<sup>427</sup> Abban az esetben, ha az Alkotmánybíróság eljárási jogszabályt vagy rendelkezést semmisített meg, megállapítja az Alkotmánybíróság határozatából következő eljárási jog gyakorolhatóságát a vonatkozó eljárási szabályok megfelelő alkalmazásával, és szükség esetén az eljárás azon szakaszának újbóli lefolytatását rendeli el – az azt befejező határozat egyidejű hatályon kívül helyezésével –, amelynek kimenetelére az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása hatással lehetett.<sup>428</sup> Ha az Alkotmánybíróság a bíróság határozatát megsemmisítette, az Alkotmánybíróság határozatából következően az első vagy a másodfokon eljáró bíróságot új eljárásra és új határozat hozatalára utasítja, vagy a felülvizsgálati kérelem tárgyában új határozat hozatalát rendeli el. Ez utóbbi szabály alóli kivétel, ha az Alkotmánybíróság a bíróság határozatának megsemmisítése esetén a bírósági határozattal felülvizsgált más hatóság által hozott döntést is megsemmisítette, akkor a Kúria a megsemmisített döntést hozó hatóságot értesíti a szükséges intézkedések megtétele érdekében az Alkotmánybíróság határozatának egyidejű megküldése mellett, és erről a panasz indítványozóját is tájékoztatja. Ezek alapján ha tehát az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz alapján jogszabályt, illetve jogszabályi rendelkezést semmisít meg, a Kúria eljárása kérelemre indul, ha viszont az Alkotmánybíróság bírói döntést semmisített meg, a Kúria hivatalból jár el.

<sup>427</sup> Lásd: 34/2015. (XII. 9.) AB határozat alapján, Kúria Kpkf.IV.37.059/2016/5.

<sup>428</sup> Lásd: 1/2016. (I. 29.) AB határozat alapján, Kúria Kpkf.IV.37.263/2016/2.

Megjegyzendő továbbá az az eset, hogyha a fél a jogerős bírósági döntést követően felülvizsgálati eljárást indít a Kúria előtt, de egyben alkotmányjogi panaszt is benyújtana az Alkotmánybíróságnál, akkor az Alkotmánybíróság ügyrendjéről szóló 1001/2013. (II. 27.) AB Tü. határozat alapján alkotmányjogi panasz benyújtásának nincs helye, ha a Kúria a felülvizsgálati kérelmet, illetve indítványt még nem bírálta el, továbbá – arra tekintettel, hogy az eljárás még folyamatban van – a Kúria hatályon kívül helyező és új eljárásra utasító határozatával szemben. Ezen esetekben a benyújtott alkotmányjogi panasz soron kívül, az egyéb feltételek vizsgálata nélkül is visszautasítható.

Az eljárási szabályok vonatkozásában a Pp. továbbá rögzíti, hogy a Kúria soron kívül jár el az alkotmányjogi panasz esetén követendő eljárások esetén.

A Kp. pedig két speciális szabályt nevesít az alkotmányjogi panasz esetén követendő eljárás kapcsán. Egyrészt kimondja, hogy ha az Alkotmánybíróság a bíróság határozatát megsemmisítette, a Kúria az első vagy másodfokon eljáró bíróságot új eljárásra utasítja, vagy a felülvizsgálati kérelem tárgyában új határozat hozatalát rendeli el. A Kúria az új eljárásra utasítást mellőzi, ha a jogsérelem utólagos orvoslására nincs lehetőség.<sup>429</sup> Másrészt a Kúria értesítési kötelezettségét: ha az Alkotmánybíróság a bírósági határozattal együtt az azzal elbírált közigazgatási cselekményt is megsemmisítette, a Kúria az Alkotmánybíróság határozatának egyidejű megküldése mellett a megsemmisített döntést hozó közigazgatási szervet értesíti a szükséges intézkedések megtétele érdekében, és erről a panasz indítványozóját is tájékoztatja.

### 3.8. KÜLÖNÖS KÖZIGAZGATÁSI PEREK ÉS EGYÉB BÍRÓSÁGI ELJÁRÁSOK<sup>430</sup>

A jelenlegi bírósági gyakorlatban a közigazgatási perek túlnyomó része egyedi közigazgatási cselekmények, határozatok jogszerűségével kapcsolatos közigazgatási jogviták elbírálása, vagyis ún. „aktus-felülvizsgálat”, amelyek során a felperes a közigazgatási szerv (a per alperese) közigazgatási cselekményének vagy éppen mulasztásának jogszerűségét kifogásolja.

Ehhez képest a Kp. ötödik része olyan közigazgatási perekre és klasszikus pernek nem tekintendő egyéb közigazgatási bírósági eljárásokra vonatkozó rendelkezéseket tartalmaz, amelyek jellemzően vagy a per (eljárás) tárgyában, vagy az abban résztvevők személyében, vagy akár a támadott közigazgatási cselekményben (mulasztásban) rejlő valamely sajátosság miatt az általánostól eltérő szabályozást igényeltek.

#### 3.8.1. AZ EGYSZERŰSÍTETT PER

Az egyszerűsített perben a Kp. (általános) rendelkezéseit az egyszerűsített perre vonatkozó fejezetben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.<sup>431</sup>

A pertípus célja a perkoncentráció megvalósítása mellett a jellemzően egyszerűbb megítélésű ügyek gyors elintézése. Ez indokolja az általánostól eltérő szabályozást: a feszelebb határidőket, a felekkel való rugalmasabb kapcsolattartás lehetőségét, főszabályszerűen a per tárgyaláson kívüli elbírálását,

<sup>429</sup> Lásd: a 14/2016. (VII. 18.) AB határozat alapján, Kúria Kpkf.IV.37.725/2016/2.

<sup>430</sup> A 3.8. fejezet Barsi-Fodor Bea írása. A fejezet megírásához a szerző általános irodalomként a következő műveket használta fel: a Kp. indokolása; PETRIK Ferenc szerk. (2019): *A közigazgatási eljárás szabályai II. – Kp. – A közigazgatási perrendtartás magyarázata*. Budapest, HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft. (elektronikusan elérhető változat); valamint a BARABÁS Gergely – F. ROZSNYAI Krisztina – KOVÁCS András György szerk. (2018): *Kommentár a közigazgatási perrendtartáshoz – Kommentár a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvényhez*. Budapest, Wolters Kluwer Hungary Kft. .

<sup>431</sup> Kp. 124. § (1) bekezdése.

az egyszerűsített ítélet szélesebb körben való alkalmazhatóságát.

Az egyszerűsített perre vonatkozó sajátos szabályok alkalmazandók – bizonyos eltérésekkel – a mulasztási perben is.

A jogszabály egyrészt konkrétan előírja, hogy mely jogvitákat kell egyszerűsített perben elbírálni, ugyanakkor rugalmasan lehetővé teszi azt is, hogy szükség esetén e jogvitákban a bíróság (ezen ügyekben jellemzően az egyesbíró) áttérjen az általános szabályokra, vagy éppen fordítva: a felek akarata szerint az egyébként az általános szabályok szerint elbírálandó jogviták is elintézhettek egyszerűsített perben.

Eltérő törvényi rendelkezés hiányában az egyszerűsített per szabályai szerint kell eljárni:<sup>432</sup>

- a) – a hatósági igazolvánnyal;
  - a hatósági bizonyítvánnyal, valamint
  - (az ingatlannyilvántartás kivételével) a hatósági nyilvántartás vezetésével kapcsolatos perben;
- b) abban a perben, amely kizárólag a hatósági eljárás egyéb résztvevőjének keresete alapján indult (tehát az érintett ügyfél maga a megvalósított közigazgatási cselekményt nem kifogásolta);
- c) járulékos közigazgatási cselekménnyel<sup>433</sup> kapcsolatos perben;
- d) a gyülekezési joggal kapcsolatos perben,<sup>434</sup> (a felosztatás kivételével).<sup>435</sup>

Az egyébként általános szabályok szerint intézendő jogvita is elbírálható egyszerűsített perben,<sup>436</sup> amennyiben a felperes azt a keresetlevélben kéri, és e kérést az alperes a védiratban nem ellenzi. Ebben az esetben a bíróság végzést hoz az ügy egyszerűsített perben való elbírálásáról.

Ezen túlmenően a jogszabály rögzíti, hogy a bíróság az eljárás folyamán bármikor elrendeli<sup>437</sup> az egyszerűsített per szabályai szerint elkezdett per általános szabályok szerinti folytatását, ha

- az a tisztességes eljárás követelményeinek biztosítása érdekében szükséges, vagy
- ha az egyszerűsített perre a közigazgatási tevékenység téves minősítése miatt került sor (például nem járulékos cselekmény).

Az egyszerűsített perben a bíróságnak a tárgyaláson kívüli elbírálás szabályai szerint kell eljárnia.<sup>438</sup> Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a visszautalás folytán alkalmazandó általános előírások szerint a bíróság a pert tárgyaláson kívül bírálja el, kivéve, ha a felek vagy az érdekelt tárgyalás tartását kérték, vagy azt a bíróság szükségesnek tartja.<sup>439</sup> Mindez élénk szakmai vitákhoz vezetett abban a kérdésben, hogy az egyszerűsített perekben kérelem esetén kell-e tárgyalást tartani, és amennyiben igen, ez egyet jelent-e azzal, hogy a bíróság áttért az egyszerűsített perben az általános szabályok alkalmazására. Azt, hogy az egyszerűsített perekben a jogalkotó kifejezetten kizárni kívánta a tárgyalás lehetőségét, alátámasztja a jogszabály indokolása, miszerint „egyszerűsített per tárgyaláson kívüli elbírálást je-

<sup>432</sup> Kp. 124. § (2) bekezdése.

<sup>433</sup> A végzés formájában meghozott közigazgatási cselekmény egyben nem feltétlenül járulékos közigazgatási cselekmény.

<sup>434</sup> Az egyszerűsített eljárás szabályainak alkalmazását a gyülekezési ügyekben a gyors elbírálási igény indokolja. Indokolás a 2017. évi I. törvény 124. §-ához.

<sup>435</sup> A kivételt indokolja, hogy egy gyűlés felosztatásának szükségességét az adott időben felmerült körülmények, kialakult állapot indokolja, amely azonnali intézkedést – felosztatást – igényel. A felosztatás tehát reálcselekmény, nem előzi meg határozathozatal, ebből következően a pert megelőzően nincsen írásban rögzített tényállás. A tényállás megállapításához a bíróságnak olyan – nem okiraton, hanem leginkább tanúmeghallgatásokon alapuló – bizonyítást kell felvennie, amely meghaladja az egyszerűsített per kereteit.

<sup>436</sup> Kp. 124. § (3) bekezdése.

<sup>437</sup> Kp. 124. § (4) bekezdése.

<sup>438</sup> Kp. 124. § (5) bekezdés; Kp. 77. §-a.

<sup>439</sup> Az általános szabályok szerint tárgyalás tartását a felperes a keresetlevélben, az alperes pedig a védiratban kérheti, ezen túlmenően tárgyalás tartása a perbelépési kérelemben, illetve a perbevonásától vagy a perbeállításától számított tizenöt napon belül is kérhető. Kp. 77. § (1) bekezdés.

lent”, illetve „az általános szabályokhoz képest az egyszerűsített perben hozott ítéletet kihirdetni nem kell”.<sup>440</sup>

Szintén kiemelendő, hogy a peren kívüli elbírálás során kizárólag okirati bizonyítás lehetséges, így ha az egyszerűsített perben az okirati bizonyításon túli bizonyítás szükségessége merül fel, át kell térni az általános szabályok szerinti eljárásra, és a feleket a tárgyalásra meg kell idézni.<sup>441</sup>

A jogintézmény neve is kifejezésre juttatja, hogy az egyszerűsített pernek az általánostól eltérő, rugalmasabb szabályai az eljárás egyszerűsítését, gyors befejezését szolgálják. A per gyorsabb elintézése érdekében a bíróság élhet e különleges pertípus esetén biztosított törvényi lehetőségekkel, ha ez az eljárás koncentrált befejezését és a költségtakarékosságot elősegíti.<sup>442</sup>

- az eljárási cselekményekre – a fellebbezés kivételével – törvényben foglaltaktól eltérő határidőket állapíthat meg,
- a szóbeli nyilatkozat helyett a hangkapcsolatot biztosító elektronikus úton megtett nyilatkozatot is elfogadhatja,
- mellőzheti az előkészítő tanácsülés tartását,
- a perbeli cselekményekről feljegyzést készíthet jegyzőkönyv helyett,
- mellőzheti a jegyzőkönyv vagy feljegyzés kiegészítésére tett kérelemmel kapcsolatban a nyilatkozattételre való felhívást.

Míg az általános szabályok szerint (tényállást nem tartalmazó) egyszerűsített ítéletet akkor hozhat a bíróság, ha a közigazgatási cselekményben megállapított tényállást senki sem vitatta, az egyszerűsített perben akkor is hozható egyszerűsített ítélet, ha a vitatott (tehát a másodfokú) vagy az elsőfokú közigazgatási cselekmény<sup>443</sup> a tényállást teljeskörűen és világosan tartalmazza, függetlenül attól, hogy a felek a tényállást vitatták-e vagy sem. Hangsúlyozzuk azonban, hogy a jogszabályból következően az egyszerűsített ítélet lehetősége kizárólag azoknál az egyszerűsített perben elbírált közigazgatási jogvitáknál áll fenn, ahol a közigazgatási cselekmény tartalmaz megállapított tényállást (tehát mulasztási perben értelemszerűen nem).

Az egyszerűsített perben hozott határozatok esetében sajátosan alakul a rendes perorvoslat lehetősége: a végzések ellen (az általános tizenöt naptól eltérően) a közléstől számított nyolc napon belül van helye fellebbezésnek, az egyszerűsített perben hozott ítélet pedig nem fellebbezhető.<sup>444</sup>

### 3.8.2. A MULASZTÁSI PER<sup>445</sup>

Az Ákr. által rögzített eljárási kötelezettségből fakadóan a hatóság a hatáskörébe tartozó ügyben az illetékességi területén vagy kijelölés alapján köteles eljárni.<sup>446</sup>

E speciális per a félnek a közigazgatás passzív tevékenységével okozott jogszabálysértésekkel szembeni jogvédelmére szolgál.<sup>447</sup> A mulasztási per elbírálására az egyszerűsített per szabályai irányadóak, a mulasztási perre vonatkozó fejezetben foglalt eltérésekkel.<sup>448</sup>

A mulasztási per speciális jellege abban érhető tetten, hogy a pert indító személy nem a közigazgatási szerv valamely tevőleges, megvalósított közigazgatási cselekményének jogszerűségét kifogásolja, hanem éppen a közigazgatási szerv jogszabályi kötelezettségének elmulasztását sérelmezi. A terminológia ezt nevezi a „közigazgatás hallgatásának”, mivel a per lényegi kérdése az, hogy

<sup>440</sup> Indokolás a 2017. évi I. törvény 125–126. §-aihoz.

<sup>441</sup> Kp. 77. § (4) bekezdés.

<sup>442</sup> Kp. 125. §-a.

<sup>443</sup> Kp. 126. § (1) bekezdése.

<sup>444</sup> Kp. 126. § (2)–(3) bekezdése.

<sup>445</sup> Kp. 127–129. §-ai.

<sup>446</sup> Ákr. 15. § (1) bekezdése.

<sup>447</sup> Indokolás a 2017. évi I. törvény 127. §-hoz.

<sup>448</sup> Kp. 127. §-a.



fennáll-e a közigazgatási szerv jogszabályi kötelezettsége, és ha igen, azt elmulasztotta-e. E két körülményen túlmenően bizonyításra nincsen szükség, ezért az általánostól eltérő, sajátos szabályozás leginkább az eljárást gyorsító rendelkezések körében nyilvánul meg.

A mulasztási per indítására a jogszabály feljogosítja<sup>449</sup>

- az ügyfelet, illetve azt,
- akit az elmulasztott közigazgatási cselekmény a jogában közvetlenül érinti,
- a törvényességi felügyeletet gyakorló szervet (a felhívásában megállapított határidő eredménytelen leteltét követően) és az
- ügyészséget.

A Kp. e pertípus esetében a keresetindítási határidőt, a kereset szükséges tartalmát és a benyújtásának helyét is az általános szabályoktól eltérően határozta meg.

Az Ákr. és a Kp. mulasztási perre vonatkozó rendelkezéseinek együttes értelmezése<sup>450</sup> alapján tehát fontos rögzíteni, hogy ha a mulasztó szervnek van jogorvoslati (felügyeleti) szerve, a mulasztás orvoslását először annak bevonásával kell megkísérelni, ennek esetleges eredménytelensége azonban nem esik a felperes terhére: nincs helye a keresetlevél visszautasításának abból az okból, hogy a jogorvoslati szerv a mulasztás orvoslására jogszabályban meghatározott eljárási kötelezettségének nem tett eleget.<sup>451</sup>

A keresetlevelet a bírósághoz<sup>452</sup> kell benyújtani

- a mulasztás orvoslását szolgáló közigazgatási eljárás eredménytelenségéről való tudomás-szerzéstől vagy a jogorvoslati szerv mulasztása esetén az intézkedésére nyitva álló határidő elteltétől számított kilencven napon belül, de legkésőbb a közigazgatási cselekmény megvalósítására irányadó határidő leteltétől számított egy éven belül;
- amennyiben a mulasztó szervnek jogorvoslati szerve nincsen, a közigazgatási cselekmény megvalósítására nyitva álló határidő leteltétől számított egy éven belül.

E rendelkezésekből látható, hogy a közigazgatási cselekmény megvalósítására nyitva álló határidő leteltétől számított egy év objektív határidőnek minősül.

Ahhoz, hogy a per az egyszerűsített per szabályainak alkalmazásával, tehát okirati bizonyítás alapján elbírálható legyen, szükség van arra, hogy a per eldöntése szempontjából szükséges adatok a keresetlevélben rendelkezésre álljanak. Mint említettük, a keresetlevelet közvetlenül a bíróságnál kell benyújtani, ezért annak még nem áll rendelkezésére sem az alperes védirata, sem az esetleges közigazgatási iratok, ezért is különös jelentősége van annak, hogy a jogszabály egy bizonyos többlettartalmat követel meg a mulasztási per kezdeményezésére irányuló keresetlevél esetében.<sup>453</sup>

Eszerint a keresetlevélben a szokásos elemeken túlmenően<sup>454</sup> meg kell jelölni

- a közigazgatási szerv eljárási, határozathozatali vagy feladatellátási kötelezettségét megalapozó jogszabályokat és körülményeket;
- azt, hogy a felperes mikor, milyen ügyben fordult a közigazgatási szervhez;
- a mulasztó közigazgatási szervnek azokat az eljárási cselekményeit, amelyekre a felperes tudomása szerint sor került;
- a mulasztás megállapíthatóságának okait; végül
- a mulasztás orvoslását szolgáló eljárás kezdeményezésére való utalást és a mulasztás orvos-

<sup>449</sup> Kp. 128. § (1) bekezdése.

<sup>450</sup> Az Ákr. előírása szerint ha a hatóság az eljárási kötelességének az ügyintézési határidőn belül nem tesz eleget, amennyiben van jogszabályban meghatározott felügyeleti szerve, az a hatóságot az eljárás lefolytatására utasítja. Ha nincs felügyeleti szerv, vagy az sem intézkedik, akkor kötelezheti a bíróság a hatóságot az eljárás lefolytatására. Ákr. 15. § (2) bekezdése.

<sup>451</sup> Kp. 128. § (4) bekezdése.

<sup>452</sup> Kp. 128. § (2) bekezdése.

<sup>453</sup> Indokolás a 2017. évi I. törvény 128. §-ához.

<sup>454</sup> A keresetlevél alaki kellékeit, szükséges tartalmát a Kp. 37. §-a, ehhez képest a mulasztási perben előterjesztett keresetlevél többlettartalmát a Kp. 128. § (3) bekezdése rögzíti.

lását szolgáló eljárás azon eljárási cselekményének megjelölését, amely a kérelmező tudomására jutott.

A bíróság akkor állapítja meg a mulasztást, ha<sup>455</sup>

- a közigazgatási szerv a közigazgatási cselekmény megvalósítására vonatkozó, jogszabályban meghatározott kötelezettségének az irányadó elintézési határidőn belül nem tett eleget;
- ha a közigazgatási szerv cselekményét közérdeken alapuló kényszerítő indok szükségessé teszi, vagy
- ha a pert a törvényességi felügyeleti szerv indította.

A mulasztási ítélet tipikus megállapítási ítélet, a mulasztó szervet maga a jogszabály kötelezi az elmulasztott cselekménynek az irányadó jogszabályi határidőn belül, ennek hiányában harminc napon belüli megvalósítására. A mulasztási perben hozott ítélet ellen fellebbezésnek van helye.<sup>456</sup> Az alperes megtartja a perbeli pozícióját abban az esetben is, ha az eljárás során a közigazgatási cselekményre vonatkozó hatásköre megszűnik, ebben az esetben az ítélet a mulasztás tényének megállapítására szorítkozhat.<sup>457</sup>

A bíróság ítéletének érvényesülését szolgálja a határozat teljesítésének kikényszerítésére irányuló eljárás is,<sup>458</sup> amelyről a későbbiekben lesz szó.

### 3.8.3. A MARASZTALÁSI PER<sup>459</sup>

A marasztalási per a felperes konkrét, a közigazgatási szervnek valamely közigazgatási cselekmény megvalósításának megtiltására, vagy éppen közigazgatási jogviszonyból származó kötelezettség teljesítésére, közigazgatási szerződéses jogviszonnyal vagy a – szintén közigazgatási jogvitának minősülő – közszolgálati jogviszonnyal<sup>460</sup> kapcsolatban okozott kár megtérítésére kötelezésre irányuló marasztalási kereseti kérelme<sup>461</sup> alapján indul, amelynek a tartalmára, illetőleg amely jogvitának az elbírálására a Kp. speciális szabályokat tartalmaz. A Kp. általános szabályait a marasztalási perekre vonatkozó fejezet szerinti eltérésekkel kell alkalmazni, illetve a jogszabály által konkrétan megjelölt kérdésekben a Pp. szabályai is alkalmazandók.<sup>462</sup>

A szabályozás bonyolultságát adja, hogy a marasztalási perek speciális szabályai irányadóak – további eltérésekkel – a Kormánytisztviselői Döntőbizottság határozatát támadó kereseti kérelem elbírálására, valamint a közigazgatási szerv közigazgatási szervnek nem minősülő jogalannyal szemben közigazgatási jogviszonyból származó igénye érvényesítésére irányuló eljárásokban is.

<sup>455</sup> Kp. 129. § (1)–(2) bekezdései.

<sup>456</sup> Kp. 129. § (3)–(4) bekezdései.

<sup>457</sup> Indokolás a 2017. évi I. törvény 129. §-ához.

<sup>458</sup> Kp. XXVI. fejezet, vö.: Indokolás a 2017. évi I. törvény 86. §-ához.

<sup>459</sup> Kp. 130–135.§-ai.

<sup>460</sup> A Kp. 4. § (7) bekezdés fogalm meghatározása szerint „közszolgálati jogviszony: az állam vagy az állam nevében eljáró szerv és az általa foglalkoztatott személy között munkavégzés, illetve szolgálatteljesítés céljából létesített, a köz szolgálatára irányuló, törvényben meghatározott speciális kötelezettségeket és jogokat tartalmazó jogviszony, ide nem értve a bírák, az igazságügyi alkalmazottak, továbbá az ügyészségi alkalmazottak szolgálati viszonyát, valamint a munkaviszonyban állók jogviszonyát”.

<sup>461</sup> Vö.: Kp. 38. § (1) bekezdés d)–e) pontjai.

<sup>462</sup> A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (Pp.).

### 3.8.3.1. A marasztalási perek közös szabályai<sup>463</sup>

A keresetlevelet a közigazgatási szerződéssel kapcsolatos jogvitában a bíróságnál kell benyújtani, ahogyan a közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatos jogvita esetén is, ha annak tárgya nem a Közszolgálati Döntőbizottság határozatának jogszerűsége.<sup>464</sup>

A Közszolgálati Döntőbizottság<sup>465</sup> határozatát támadó kereseti kérelem alapján indult eljárásban alapvetően a Kp. elsőfokú eljárásra vonatkozó általános szabályait kell alkalmazni, a marasztalási perekre vonatkozó fejezetben foglalt eltérésekkel.

Ennek a pernek az előzményei hasonlóságot mutatnak az általános szabályok szerinti közigazgatási perek előzményével: adott egy pert megelőző eljárás, amelyben iratok keletkeztek, és egy határozat, amelynek megtámadására a fél keresetet nyújt be. Hangsúlyozandó ugyanakkor, hogy nem a Közszolgálati Döntőbizottság lesz a per alperese. Bár az az eljárás látszólag megtámadási keresettel indul, amelyhez igazodva az ügyben hozott ítélet is megtámadási ítélet lesz, ugyanakkor a pert a marasztalási per szabályai szerint kell lefolytatni<sup>466</sup> (PETRIK 2019).

A pert az ellenérdekű féllel – aki lehet közigazgatási szerv vagy a vele közszolgálati jogviszonyban álló természetes személy – szemben kell megindítani. A keresetlevelet ez esetben a Közszolgálati Döntőbizottsághoz kell benyújtani, amely azt tizenöt napon belül továbbítja a bírósághoz az ügy irataival együtt (védiratot azonban – miután nem ő az alperes – nem kell készítenie). A bíróság megvizsgálja a keresetlevelet, és ha az befogadható (hiánypótlásra, áttételre, a keresetlevél visszatartására nincs ok) a keresetlevelet haladéktalanul közli az alperessel. A fél e speciális perben nem hivatkozhat olyan tényre, körülményre, bizonyítékra, amely a Közszolgálati Döntőbizottság eljárásnak nem képezte tárgyát<sup>467</sup> (PETRIK 2019), kivéve akkor, ha azt a Közszolgálati Döntőbizottság hivatkozása ellenére nem vette figyelembe, azt önhibáján kívül nem ismerte, vagy arra önhibáján kívül nem hivatkozott.

A marasztalási pert kezdeményező keresetlevélben minden esetben fel kell tüntetni a pertárgy értékét, amelyet a Pp. szabályai szerint kell meghatározni, ha viszont a per közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatos, ezen túlmenően a pertárgyérték meghatározására a Pp. munkaügyi perekre vonatkozó szabályai is alkalmazandók.

Az alperesnek a keresetlevél benyújtásától (illetve annak vele való közlésétől) harminc napja van arra, hogy a védiratát előterjessze.

A marasztalási perben az alperes legkésőbb az első tárgyaláson viszontkeresetet indíthat, és fő szabály szerint ugyanezen határidőn belül van helye beszámításnak is, a törvényben taxatívén rögzített kivételekkel.<sup>468</sup>

A felperes ellenkérelemben kérheti a viszontkereset elutasítását, vagy érdemi védekezést terjeszthet elő.

Keresetváltoztatásra a tárgyalás berekesztéséig van lehetőség, amennyiben a megváltoztatott keresettel érvényesített igény ugyanabból a jogviszonyból ered. A keresetváltoztatás folytán az alpe-

<sup>463</sup> Lásd bővebben: Kp. 130–133. §-ai.

<sup>464</sup> Kp. 41. § (3)–(4) bekezdései.

<sup>465</sup> A Közszolgálati Döntőbizottságról szóló 459/2017. (XII. 28.) Kormányrendelet szabályozza a Közszolgálati Döntőbizottság szervezetét és eljárásának menetét.

<sup>466</sup> Indokolás a 2017. évi I. törvény 130. §-ához.

<sup>467</sup> A Közszolgálati Döntőbizottságról szóló 459/2017. (XII. 28.) Kormányrendelet 9. § c)–e) pontjainak előírása szerint a Döntőbizottsághoz benyújtott panaszban – egyebek mellett – meg kell jelölni a sérelmesnek tartott munkáltatói intézkedést, az érvényesíteni kívánt jogot, valamint az annak alapjául szolgáló tényeket, bizonyítékokat, ezen túlmenően a Döntőbizottság hivatalból is szerezhet be bizonyítékokat, információkat a panasz elbírálásához.

<sup>468</sup> E kivételek: 1. ha a beszámítani kért követelést az ellenfél elismeri, 2. a beszámítandó követelés fennállta közokirattal vagy teljes bizonyító erejű magánokirattal bizonyítható, 3. a beszámítani kért követelés az első tárgyalást követően járt le, 4. a fél valószínűsíti, hogy a követelés fennállásáról vagy lejártáról ezen időpont után szerzett tudomást. A másodfokú eljárásban beszámításnak akkor van helye, ha azt az ellenfél elismeri, vagy ha a beszámítani kért követelés az elsőfokú tárgyalás berekesztését követően járt le. Kp. 136. § (4)–(5) bekezdései.

res szintén viszontkeresetet indíthat.<sup>469</sup> A viszontkereset következménye, hogy ezt követően a felperes a pertől már csak az alperes hozzájárulásával állhat el.

Bizonyítási indítvány előterjesztésére, illetve bizonyítási eszköz rendelkezésre bocsátására a bíróság által megállapított határidőn belül, ennek hiányában szintén a tárgyalás berekesztéséig van lehetőség.

Ha a bíróság a kereseti kérelemnek helyt ad, a közigazgatási szervet a (rendszerint anyagi jellegű) jogszabályok adta keretek között (tehát nem kizárólag a kereseti kérelemhez igazodva) marasztalja ítéletében. A marasztalás lehet például a közigazgatási jogviszonyból fakadó kötelezettség teljesítésére kötelezés, vagy éppen a közigazgatási cselekmény megvalósításának megtiltása, a közigazgatási szerződéses jogviszonnyal kapcsolatban okozott kár megtérítésére kötelezés, a közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatos perben a közszolgálati jogviszonyt szabályozó anyagi szabályokból fakadó kötelezettség teljesítésére vagy kártérítés fizetésére kötelezés stb.<sup>470</sup>

A Közzolgálati Döntőbizottság határozatának megtámadása iránt indított perben a Közzolgálati Döntőbizottság – mint említettük – félként nem vesz részt, azonban a bíróságnak a jogerős ítéletet a Közzolgálati Döntőbizottságnak minden esetben meg kell küldenie.<sup>471</sup>

Az ítélet anyagi jogerejére és az utóperre a polgári perrendtartás szabályait kell megfelelően alkalmazni.

A marasztalási ítélet fellebbezhető. A fellebbezésre tekintet nélkül a jogszabály erejénél fogva előzetesen végrehajtható

- az alperes által elismert követelésben marasztaló ítélet,
- a közokiratban vagy teljes bizonyító erejű magánokiratban vállalt kötelezettségen alapuló pénzbeli marasztalást tartalmazó ítélet, ha az annak alapjául szolgáló összes körülményt ilyen okirattal bizonyították.

### 3.8.4. A NEM KÖZIGAZGATÁSI SZERV ELLEN INDÍTOTT PER<sup>472</sup>

A Kp. – egyes további speciális szabályozással kiegészítve – a marasztalási per szabályait rendeli alkalmazni a nem közigazgatási szerv ellen indított perben.

A pertípus sajátosságát adja, hogy az a közigazgatási szerv közigazgatási jogviszonyból fakadó<sup>473</sup> (PETRIK 2019) igényérvényesítésének eszköze: a közigazgatási szerv indít felperesként pert az ellen a természetes vagy közigazgatási szervnek nem minősülő jogi személy alperes ellen, akivel/amellyel szemben igényt érvényesít.

Mivel e pertípusban a közigazgatási szerv a felperes, ezért a keresetlevelet a bíróságnál kell benyújtani<sup>474</sup>

- ha törvény az igény érvényesítésével kapcsolatban megelőző eljárás lefolytatását<sup>475</sup> írja elő, a keresetlevelet az eljárást befejező döntés felperessel való közlésétől számított harminc napon belül;
- egyebekben eltérő törvényi rendelkezés hiányában a perben érvényesített igényt megalapozó tényről, körülményről való tudomásszerzés időpontjától számított kilencven napon belül.

A pergazdaságosságot szolgálja, hogy a perben lehetőség van viszontkereset és beszámítási kérelem előterjesztésére, ezen túlmenően a per az azonos felek között az általános szabályok szerint folyamatban lévő perhez egyesíthető, ha a tárgyak egymással összefügg.<sup>476</sup>

<sup>469</sup> A megváltozott kereseti kérelem közlését követő 15 napon belül, amely határidőt a bíróság kivételes esetben harminc napra meghosszabbíthat. Kp. 132. § (6) bekezdése.

<sup>470</sup> Indokolás a 2017. évi I. törvény 133. §-ához.

<sup>471</sup> Kp. 95. § (3) bekezdése.

<sup>472</sup> Kp. 134–135. §-ai.

<sup>473</sup> A polgári jogviszonyból származó követelések a rendes bíróság előtt érvényesíthetők.

<sup>474</sup> Kp. 134. § (3)–(4) bekezdései.

<sup>475</sup> Ilyenként említi az Indokolás a 2017. évi I. törvény 134. §-ához például a Köztisztviselői Döntőbizottság eljárását.

<sup>476</sup> Indokolás a 2017. évi I. törvény 134. §-ához.

Tekintettel arra, hogy a keresetlevelet a bíróságnál kell benyújtani, a leendő alperesnek nincsen tudomása a perindításról, amíg a bíróság a keresetlevelet számára meg nem küldi, az ellenkérelem előterjesztésére való felhívással és az eljárási jogokra – marasztalásról lévén szó, különösen a kereset elismerésének lehetőségére és annak következményeire – való figyelmeztetéssel együtt.

A perindítás hatálya a keresetlevél alperessel való közlésével áll be, amelynek a keresetlevél közlésétől általánosan harmincnapos – bizonyos feltételekkel további tizenöt nappal meghosszabbítható – határidő áll a rendelkezésére arra, hogy a kereset elismerésére vagy az eljárás megszüntetésére irányuló, illetőleg érdemi védekezést tartalmazó írásbeli ellenkérelmet<sup>477</sup> terjesszen elő, amelyben elő kell adni az annak alapjául szolgáló tényeket és azok bizonyítékait, valamint azt is, ha az alperes tárgyalás tartását kívánja.

### 3.8.5. A KÖZTESTÜLETI FELÜGYELETI PER<sup>478</sup>

„A köztestületek közcélokat szolgáló, alapvetően nonprofit jelleggel működő, közhasznú szervezetek, amelyek – az állami és a civil szféra közé beépülve – hosszabb távon is meghatározó szerepet tölthetnek be a közszolgáltatások nyújtásában, illetve [...] a közfeladatok egy részének az államtól függetlenül történő ellátásban” (PETRIK 2019). „A köztestület önkormányzattal és nyilvántartott tagsággal rendelkező szervezet, amelynek létrehozását törvény rendeli el. A köztestület a tagságához, illetve a tagsága által végzett tevékenységhez kapcsolódó közfeladatot lát el. A köztestület jogi személy. Köztestület különösen a Magyar Tudományos Akadémia, a Magyar Művészeti Akadémia, a gazdasági, illetve a szakmai kamara.”<sup>479</sup> Közismert szakmai kamarák például a Magyar Orvosi Kamara, Magyar Ügyvédi Kamara stb., illetve vannak valamely szakmai tevékenységhez kapcsolódóan szerveződő köztestületek is, mint például a Magyar Olimpiai Bizottság (PETRIK 2019).

A köztestület tehát kétarcú jogintézmény: magán hordozza mind az állami, mind pedig a civil szervezetek jegyeit, ugyanis bár az államtól és a helyi önkormányzattól függetlenül működik, ugyanakkor közfeladat ellátására jön létre, vagy (egyebek mellett) közfeladatot lát el, amelynek ellátásához szükséges jogosítványokkal is rendelkezik (PETRIK 2019).

A Kp. rendelkezései szerint a köztestület is közigazgatási szerv.<sup>480</sup>

A köztestületi felügyeleti per a köztestületek törvényes működése helyreállításának, törvényes felügyeletének eszköze. Az eljárásra az egyszerűsített per szabályait kell alkalmazni a köztestületi felügyeleti per szabályait tartalmazó fejezetben foglalt eltérésekkel.

„Felügyeleti” perről lévén szó, e per indítására értelemszerűen az jogosult, aki a köztestület felett törvényességi felügyeletet gyakorol, vagyis:

- a köztestület felett törvényességi felügyeletet gyakorló közigazgatási szerv, vagy
- a törvényességi ellenőrzést gyakorló ügyészség.

Kiemelendő, hogy a köztestület tagja (például Orvosi Kamara által fegyelmi szankcióval sújtott orvos) a köztestület sérelmezett aktusa ellen szintén jogorvoslattal élhet, ez azonban nem köztestületi felügyeleti, hanem általános szabályok szerint elbírálandó közigazgatási jogvita tárgyát képezi.

Ahogy a mulasztási per esetében is, a közigazgatási bírósági út igénybevételét megelőzően meg kell kísérelni a jogsértés közigazgatási úton való orvoslását. A köztestületi felügyeleti per megindítására a törvényességi felügyeletet gyakorló szerv törvényességi felhívását követően, a felhívásban meghatározott határidő eredménytelen elteltétől számított harminc napon belül kerülhet sor.

A keresetlevelet a bíróságnál kell benyújtani.

Amennyiben a bíróság ítéletében az indítványban állított jogsértést, a jogszerű működés helyreállítá-

<sup>477</sup> Kp. 135. §-a.

<sup>478</sup> Kp. 136–138. §-ai.

<sup>479</sup> Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2006. évi LXV. törvény 8/A. § (1) bekezdés szerinti definíció.

<sup>480</sup> Kp. 4. § (7) bekezdés 1. pont d).

sának szükségességét megállapítja:<sup>481</sup>

- a Kp. szerinti, általánosan alkalmazható jogkövetkezményeken (például a vitatott cselekmény megsemmisítése, hatályon kívül helyezése stb.) túlmenően
- az alábbi sajátos rendelkezéseket teheti:
  - elrendelheti a működés jogszerűségének helyreállítása érdekében a jogsértés orvoslására (adott esetben az elmulasztott köztestületi aktus meghozatalára)<sup>482</sup> jogosult köztestületi szerv összehívását;
  - felfüggesztheti a jogsértő köztestületi szerv vagy tisztségviselő tevékenységét a jogszerűség helyreállításáig, illetve
  - felügyelőbiztos rendelhet ki a köztestület működése törvényességének biztosítására és ellenőrzésére.

A bíróság együttesen is alkalmazhatja az általános szabályok szerinti és speciális jogkövetkezményeit, illetve utóbbiakat akkor is alkalmazhatja, ha a köztestület felett törvényességi felügyeletet gyakorló szerv az általános szabályok szerint indított perben érdekeltként erre irányuló kérelmet terjeszt elő.

Tekintettel a felügyelőbiztos törvényben rögzített funkciójára (amely a köztestület működése törvényességének biztosítása és ellenőrzése), kardinális kérdés, hogy a felügyelőbiztos a köztestülettől független személy legyen.<sup>483</sup> Amennyiben a bíróság felügyelőbiztos rendel ki, a jogszerűség helyreállítására határidőt szab, és meghatározza a felügyelőbiztos feladatát, aki a tevékenységéről és annak eredményéről köteles tájékoztatni a bíróságot és a köztestület felett törvényességi felügyeletet gyakorló szervet. A felügyelőbiztos a tevékenysége során, azzal összefüggésben nem utasítható, e tevékenységéért vele szemben hátrányos köztestületi jogkövetkezmény nem alkalmazható. Költségtérítését a bíróság állapítja meg, és a felügyelt köztestületi szerv viseli. Szükség esetén – a felügyelőbiztos felmentésével vagy anélkül – új felügyelőbiztos is kirendelhető.

### **3.8.6. AZ ÖNKORMÁNYZATI RENDELET MÁS JOGSZABÁLYBA ÜTKÖZÉSÉNEK VIZSGÁLATÁRA, VALAMINT A HELYI ÖNKORMÁNYZAT JOGALKOTÁSI KÖTELEZETTSÉGÉNEK ELMULASZTÁSA MIATTI ELJÁRÁSOK<sup>484</sup> (KP. XXV. FEJEZET)**

Ezeknek a speciális eljárásoknak a tárgya az önkormányzatok rendeletalkotása felett gyakorolt normakontroll, amelyet az Alaptörvény utal bírósági jogkörbe.<sup>485</sup>

Ezekben az ügyekben azt vizsgálja a bíróság, hogy az önkormányzat jogalkotási aktív tevékenysége (rendeletalkotás), illetve passzivitása (jogalkotás elmaradása) jogszerű volt-e.

A normakontroll jelleg indokolja az eljárás két altípusára közösen alkalmazott szabályokat és a sajátos (a normakontroll-eljárásokban az Alkotmánybíróság által használatos) terminológiát, ezen túlmenően viszont az eljárás menete és a bíróság lehetséges rendelkezései eltérőek lesznek aszerint, hogy egy megalkotott rendelet jogszabályba ütköző voltának, vagy éppen a jogalkotás jogsértő elmulasztásának következményeit kell orvosolni.

<sup>481</sup> Kp. 137. §-a.

<sup>482</sup> Indokolás a 2017. évi I. törvény 137. §-ához.

<sup>483</sup> Nem lehet felügyelőbiztos olyan személy, aki a köztestületben tisztséget nem viselhet, valamint az sem, akit az alperes köztestületi szerv közvetlenül irányít (például a köztestület munkavállalója, hiszen az alperestől nem független, objektivitása megkérdőjelezhető). Törvény további összeférhetlenségi okokat állapíthat meg. A felügyelőbiztos személyére a keresetlevélben javaslatot lehet tenni, amelyet a bíróság nem köteles elfogadni. Kp. 138. § (1)–(2) bekezdései.

<sup>484</sup> Kp. 138–150. §-ai.

<sup>485</sup> Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés c)–d) pontok.

### 3.8.6.1. Közös szabályok mindkét eljárásra<sup>486</sup>

A Kp. általános szabályait a Kp. jelen eljárásokra vonatkozó speciális előírásokban foglalt eltérésekkel kell alkalmazni, figyelemmel a normakontroll sajátosságaira.<sup>487</sup>

Az eljárások lefolytatására a Kúriának van hatásköre.<sup>488</sup>

Az eljárásokat nem keresetlevéllel, hanem „indítvánnyal” kell kezdeményezni, amelyet a Kúriánál kell benyújtani. Az indítványra egyébként a keresetlevél formai, tartalmi szabályait kell alkalmazni, hozzátéve, hogy az indítványhoz általános szabályok szerinti kereset nem kapcsolható. Utóbbi kitétel nem akadályozza annak, hogy „fordított esetben” egy egyedi, általános szabályok szerint elbírálandó közigazgatási perben a felperes kérje az eljáró bíróságot, hogy az mérlegelje az önkormányzati rendelet (vagy annak rendelkezésének) Kúria előtti normakontrolljának kezdeményezését.

Az eljárásban az alapvető jogok biztosa személyesen is eljárhat, amelynek rögzítésére azért van szükség, mert a Kúria előtti eljárásban egyébként a jogi képviselő kötelező.<sup>489</sup>

Az a körülmény, hogy az indítványban kifogásolt önkormányzati rendelet, vagy éppen a jogalkotás elmulasztása nagy személyi kört érint, rövid ügyintézési határidőt indokol: a Kúriának az indítványt a beérkezésétől számított kilencven napon belül kell elbírálnia, amely határidő, indokolt esetben egyszer, legfeljebb harminc nappal meghosszabbítható. Határidő-hosszabbításnak nincs helye, ha a Kúria az önkormányzati rendelet tekintetében ideiglenes alkalmazási tilalmat rendelt el.

Szintén az ügy gyorsabb elintézését segíti, hogy annak elbírálása fő szabály szerint tárgyaláson kívül történik, a Kúria tárgyalást csak indokolt esetben tart.

A Kúria

- az indítvány érdemében (az általános szabályozással ellentétben nem ítélettel, hanem) határozattal dönt (amelyre egyébként az ítéletre vonatkozó rendelkezéseket kell megfelelően alkalmazni);
- az eljárás során felmerült minden más kérdésben végzéssel dönt.<sup>490</sup>

A Kúria döntéseivel szemben fellebbezésnek helye nincs.<sup>491</sup>

Amennyiben az indítványban állított jogsértés nem állapítható meg, a Kúria az indítványt elutasítja.

Mint említettük, az állított jogsértés (amennyiben fennáll) széles személyi kört érint, ezért lényeges, hogy az ügyben hozott határozatról széles körű tájékoztatás valósuljon meg. Ennek érdekében a Kúria elrendeli a határozatának az általa szabott határidőn belüli, az önkormányzati rendelet kihirdetésével azonos módon való közzétételét, amelyről az érintett önkormányzatnak kell gondoskodnia. Ezen túlmenően a határozatot a Kúria is közzéteszi a saját honlapján (<http://www.lb.hu/onk-ugy>)<sup>492</sup> (PETRIK 2019).

<sup>486</sup> Kp. 139–142. §-ai. E fejezet rendelkezéseit kell alkalmazni abban az esetben is, ha a közigazgatási és munkaügyi bíróság a helyi önkormányzat képviselő-testülete normatív határozatának a jogszerűségét vagy az annak meghozatalára irányuló kötelezettség elmulasztását vizsgálja, azzal, hogy ahol e fejezet a Kúriáról rendelkezik, ott értelemszerűen a közigazgatási és munkaügyi bíróságot kell érteni. Kp. 139. § (2) bekezdése.

<sup>487</sup> Az Indokolás a 2017. évi I. törvény 139. §-hoz szerint e kiemelés szükséges, hogy a Kp. „ilyen eljárásoktól idegen jogintézményei e fejezet eltérő rendelkezésének hiányában se kerüljenek alkalmazásra”.

<sup>488</sup> Kp. 12. (4) bekezdés a)–b) pontok.

<sup>489</sup> Kp. 27. § (1) bekezdése.

<sup>490</sup> A perköltség tekintetében rendelkezni nem kell: ezekben az eljárásokban a feleket teljes költségmentesség illeti meg, a saját költségüket pedig maguk viselik. Kp. 141. § (4) bekezdése.

<sup>491</sup> Kp. 112. § (2) bekezdés, Kp. 99. §-a.

<sup>492</sup> 2013. január 1-jétől a 338/2011. (XII. 29.) kormányrendelet alapján a Nemzeti Jogszabálytárban közzé kell tenni valamennyi, 2013. január 1. után kihirdetett helyi rendeletet, azok módosításait és a Kúria önkormányzati tanácsának határozatával érintett változásait is.

### 3.8.6.2. Az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálatára irányuló eljárás<sup>493</sup>

Ennek az eljárásnak a tárgya egy konkrét, már hatályban lévő és alkalmazandó, vagy már kihirdetett, de még hatályba nem lépett önkormányzati rendelet (vagy annak valamely rendelkezésének) a jogszerűsége. Fontos kiemelni, hogy amennyiben kizárólag az aggályos, hogy az érintett önkormányzati rendelet (vagy annak rendelkezése) összhangban van-e az Alaptörvénnyel, a kérdés megítélése nem a Kúria, hanem az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik<sup>494</sup> (PETRIK 2019).

Az eljárás indítványozója

- törvény által feljogosított szerv<sup>495</sup> lehet, illetve
- az a bíróság, amely észleli, hogy az előtte folyamatban lévő konkrét eljárásban az önkormányzati rendelet olyan rendelkezését kell alkalmaznia, amely más jogszabályba ütközik. A Kúria eljárásának kezdeményezésekor a bíróság az alapügy tárgyalását felfüggeszti.<sup>496</sup>

Az indítványnak tartalmaznia kell az annak elbírálásához szükséges információkat, így azt, hogy az indítványozó szerint:

- mely önkormányzati rendelet vagy annak mely rendelkezése;
- mely okból;
- mely jogszabályi rendelkezésbe ütközik.

A törvény lehetővé teszi, hogy a Kúria némiképp túllépjen az indítvány szabta kereteken: vizsgálhatja az önkormányzati rendelet vitatott rendelkezésével szoros összefüggésben álló rendelkezésének más jogszabályba ütközését is.

Mint említettük, ebben az eljárásban egy már meghozott és aktuálisan vagy a jövőben alkalmazandó önkormányzati rendelet jogszerűsége kérdéses, amely körülmény (a tényleges és hatékony jogvédelem mint cél) indokolja, hogy legyen jogi lehetőség arra, hogy a jogszerűség elbírálásáig<sup>497</sup> a vitatott önkormányzati rendeletet (vagy annak rendelkezését) ne alkalmazzák. Ezt biztosítja az **ideiglenes alkalmazási tilalom**, amelyet a Kúria – az azonnali jogvédelemre vonatkozó szabályok megfelelő alkalmazásával – kérelemre vagy hivatalból rendelhet el, és amelynek következtében az ideiglenes alkalmazási tilalommal érintett önkormányzati rendelet (vagy annak rendelkezése) nem alkalmazható az ügydöntő határozat közzétételét követő napig. Mivel az önkormányzati rendelet kötelező erejű magatartási szabály, ezért szükséges, hogy az ideiglenes alkalmazási tilalmat elrendelő végzést soron kívül közzétegyék:

- az önkormányzati rendelet kihirdetésére irányadó szabályok szerint,
- valamint a hivatalos lapban (*Magyar Közlöny*) is.

Ha a Kúria ideiglenes alkalmazási tilalmat rendelt el, a továbbiakban az ügyben soron kívül jár el.

<sup>493</sup> Kp. 143. §-a.

<sup>494</sup> Az alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 37. § (1) bekezdése.

<sup>495</sup> Erre az alapvető jogok biztosa és a helyi önkormányzat felett törvényességi felügyeletet gyakorló megyei, fővárosi kormányhivatal (valamint kivételes esetben a nemzetiségi önkormányzat) jogosult a hatályos törvények szerint. Indokolás a 2017. évi I. törvény 143. §-hoz.

<sup>496</sup> Az eljárást felfüggesztő végzés ellen nincs helye fellebbezésnek. Kp. 144. §-a.

<sup>497</sup> Kp. 145. § (3) bekezdése.



Amennyiben a Kúria megállapítja, hogy az önkormányzati rendelet vagy annak rendelkezése más jogszabályba ütközik, a döntése ahhoz igazodik, hogy az érintett rendelet (vagy annak rendelkezése) hatályban van -e még (vagy már). Eszerint:

- megsemmisíti az érintett (hatályban lévő) önkormányzati rendeletet (annak rendelkezését), így az hatályát veszti, és nem alkalmazható a határozat közzétételét követő naptól;<sup>498</sup>
- kimondja, hogy a kihirdetett, de még hatályba nem lépett önkormányzati rendelet (vagy annak rendelkezése) nem lép hatályba;
- ha pedig a vitatott önkormányzati rendeletet (vagy annak rendelkezését) az eljárás megindítását követően már hatályon kívül helyezték, határozatában az önkormányzati rendelet (vagy annak rendelkezésének) más jogszabályba ütközését megállapító határozatot hoz.

A Kúria határozata mindenkire nézve kötelező (ezt nevezzük „erga omnes” hatálynak).

A jogszabály rendelkezéséből fakadó **általános alkalmazási tilalmat** jelent, hogy ha az eljárás bírói indítványra indult, és a Kúria az önkormányzati rendeletet (vagy annak rendelkezését) megsemmisítő vagy annak más jogszabályba ütközését megállapító határozatot hoz. Az érintett önkormányzati rendelet (vagy annak rendelkezése) nemcsak az indítványozó bíróság előtt tárgyalt konkrét ügyben nem alkalmazható, de valamennyi, a megsemmisítés időpontjában bármely bíróság előtt folyamatban lévő (tehát még el nem bírált) egyedi ügyben sem. Ez a fő szabály csak akkor törhető át, ha azt a közérdek védelme, a jogbiztonság vagy a rendelet hatálya alá tartozó jogalanyok alapvető jogainak védelme indokolja. Utóbbi esetben a Kúria elrendeli az általános alkalmazási tilalom mellőzését.

### 3.8.6.3. A helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettségének elmulasztása miatti eljárás<sup>499</sup>

Az eljárást kizárólag a törvényességi felügyeleti szerv kezdeményezheti. Mivel e speciális eljárásban az vitatott, hogy az önkormányzatot terheli-e törvényből fakadó jogalkotási (rendelet vagy normatív határozat hozatalára vonatkozó) kötelezettség, és ezt jogsértően elmulasztotta-e, az indítványban az ennek elbírálásához szükséges adatokat kell megjelölni, nevezetesen azt, hogy

- mely törvényi rendelkezés alapján terheli a helyi önkormányzatot jogalkotási kötelezettség;
- mely okból tartja az indítványozó a jogalkotási kötelezettség elmulasztását megállapíthatónak, valamint
- meg kell jelölni a jogalkotási kötelezettség elmulasztásával összefüggő, a mulasztás elbírálásához szükséges önkormányzati rendeletet.

Amennyiben a Kúria megállapítja, hogy a helyi önkormányzat a törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségét elmulasztotta, határidő biztosításával kötelezi a mulasztót arra, hogy jogalkotási kötelezettségének tegyen eleget.

A Kúria határozata a törvényességi felügyeleti szervre és a helyi önkormányzatra kötelező, ha azonban a mulasztás orvoslására kitűzött határidő eredménytelenül letelt, a Kúria a törvényességi felügyeleti szerv indítványa alapján a törvényességi felügyeleti szerv vezetőjét felhatalmazza az önkormányzati rendelet vagy normatív határozat helyi önkormányzat nevében való megalkotására.

A felhatalmazó határozatot közzéteszik a hivatalos lapban, ezt követően a helyi önkormányzatnak a mulasztása utólagos orvoslására a továbbiakban nincs módja (például a felügyeleti szerv vezetője által megalkotott rendeletet vagy meghozott normatív határozatot azonnal nem változtathatja meg és nem helyezheti azonnal hatályon kívül) (PETRIK 2019).

<sup>498</sup> A hatályvesztés időpontját a jogbiztonság vagy az önkormányzati rendelet hatálya alá tartozó jogalanyok alapvető jogainak védelmére tekintettel is meg lehet állapítani. Kp. 146. § (3)–(4) bekezdései.

<sup>499</sup> Kp. 148. §-a.

### 3.8.7. AZ ÚJ ELJÁRÁSRA KÖTELEZŐ ÉS A MULASZTÁSI ÍTÉLET TELJESÍTÉSÉNEK KIKÉNYSZERÍTÉSÉRE IRÁNYULÓ ELJÁRÁS<sup>500</sup>

Ez a különleges eljárástípus a Kp. újítása, új jogintézmény. Az alapelvi szinten deklarált hatékony jogvédelem biztosítását, az ítéletekben foglalt új eljárás lefolytatására kötelezés végrehajtását, illetve a mulasztási ítéletben foglaltak foganatosítását szolgálja. Ezen túlmenően a közigazgatási per alapkérdésének végrehajtása a közigazgatási végrehajtásra tartozik<sup>501</sup> (PETRIK 2019). Alapvetésként idézzük fel a Kp. „határozatok” részében tanultakat, miszerint amennyiben a közigazgatási cselekmény megsemmisítése vagy hatályon kívül helyezése esetén a bíróság a közigazgatási szervet új eljárás lefolytatására kötelezi, a megállapított jogsértés orvoslására vonatkozóan iránymutatást ad az elrendelt új (megismételt) eljárás lefolytatására vagy cselekmény megvalósítására vonatkozóan.<sup>502</sup> A megismételt eljárásban a közigazgatási szervnek a bírósági iránymutatásban foglaltaknak megfelelően kell eljárnia, illetve az egyes eljárási cselekményeket megvalósítania, ugyanis a bíróság határozatának rendelkező része és indokolása is köti a megismételt eljárásban eljáró közigazgatási szerveket.<sup>503</sup>

A teljesítési határidő a végrehajtandó ítéletben rögzítettekhez igazodik, ennek hiányában az Ákr. általános ügyintézési határideje irányadó (PETRIK 2019), a jogszerűen eljáró közigazgatási szerv ezen időtartamon belül eleget tesz az ítéletben foglaltaknak.

A tárgyalt speciális eljárásra okot adó körülmény éppen az, hogy a közigazgatási szerv az ismertetett törvényi előírások ellenére mulaszt:

- a bíróság jogerős határozatában foglalt kötelezés ellenére az új eljárást
  - a) nem folytatja le, vagy
  - b) lefolytatja, de nem követi az ítéleti iránymutatást, vagy
- nem tesz eleget a mulasztási ítéletből fakadó kötelezettségének.

Ezekben az esetekben a felperes vagy az érdekelt a teljesítési határidő leteltétől számított kilencven napon belül a teljesítés kikényszerítése iránt kérelemmel fordulhat az elsőfokú határozatot hozó bírósághoz<sup>504</sup> (PETRIK 2019), amely – az új eljárásra kötelező és a mulasztási ítélet teljesítésének kikényszerítésére irányuló eljárásra vonatkozó speciális jogszabályi eltérésekkel – az egyszerűsített per szabályai szerint jár el. Ebben az eljárástípusban sincsen szükség bonyolult bizonyítás felvételére: azt kell vizsgálni, hogy eleget tett-e a közigazgatási szerv az alapügyben hozott határozatban foglaltaknak.

Az eljárásban a bíróság első intézkedése az, hogy tizenöt napos határidő tűzésével felhívja a közigazgatási szervet arra, hogy teljesítse a kötelezettségét, vagy a késedelemre adjon magyarázatot, az azt alátámasztó iratok megküldése mellett.

A közigazgatási szerv felhívásra való reagálása függvényében az eljárás kimenetele a következő lehet:

- Amennyiben a közigazgatási szerv **teljesítette kötelezettségét** (és ezen állítását a szükséges iratok megküldésével alátámasztja), **a bíróság az eljárást megszünteti**, mivel azonban az eljárásra a közigazgatási szerv okot adott, köteles a kérelmező felmerült költségeinek megfizetésére.
- Lehetséges, hogy a közigazgatási szerv a teljesítéssel való **késlekedésére okszerű magyarázattal szolgál**, például az érdekkörén kívül álló akadályokat jelöl meg, vagy az iránymutatás pontosításának szükségessége merül fel, vagy olyan ténybeli és jogi változások következtek be, amelyek a késedelmet igazolják<sup>505</sup> (PETRIK 2019).
- Amennyiben **a közigazgatási szerv a teljesítéssel való késlekedésére nem ad, vagy nem**

<sup>500</sup> Kp. 151–153. §-ai.

<sup>501</sup> Ugyanakkor e speciális eljárás szabályait kell alkalmazni akkor is, ha a bíróság jogerős határozatában foglalt kötelezés kikényszerítése nem tartozik a bírósági végrehajtásról szóló törvény hatálya alá. Kp. 151. § (5) bekezdése.

<sup>502</sup> Kp. 86. § (4) bekezdése.

<sup>503</sup> Kp. 97. § (4) bekezdése.

<sup>504</sup> Hangsúlyozandó, hogy az eljárás lefolytatására kifejezetten az elsőfokú bíróság jogosult, tekintet nélkül arra, hogy az alapügyben volt-e jogorvoslat.

<sup>505</sup> Indokolás a 2017. évi I. törvény 151. §-ához.

**megfelelő magyarázatot ad**, a bíróság bizonyos intézkedése mellett a mulasztó szervet teljesítési bírsággal sújtja. E körben a bíróság kizárólag a kapott válasz megfelelőségét mérlegelheti, ha azonban annak elégtelenségét állapítja meg, illetve a magyarázat teljesen elmarad, a jogszabály egyértelmű megfogalmazásából kitűnően a teljesítési bírság kiszabása nem opció, hanem kötelező.

Fontos hangsúlyozni, hogy nem alapozza meg a teljesítési bírság alkalmazását, ha a közigazgatási szerv a bíróság által előírt eljárási cselekményeket hiánytalanul végrehajtotta, ugyanakkor – ezek hatására, ezek következtében – a bíróság alapügyben rögzített álláspontjától eltérő jogi értékelésre jut, és emiatt nem az alapügyben meghatározott jogkövetkezményt alkalmazza.<sup>506</sup> Ennek az esetnek tipikus példája, ha az iránymutatásnak megfelelően lefolytatott megismételt eljárás során olyan tény, körülményt tár fel a hatóság, amelyre tekintettel az ítéletben meghatározott jogkövetkezmény alkalmazásának feltételei nem állnak fenn.

A magyarázattal ki nem mentett teljesítéssel való késlekedés következményei:

- a teljesítési bírság (illetve adott esetben a közigazgatási szerv vezetőjével szemben kiszabott pénzbírság), emellett
- a bíróság meghatározott intézkedéseket tesz annak érdekében, hogy az alapügyben hozott határozatban foglaltaknak érvényt szerezzen.

A bíróság **minimum 100 000, maximum 10 millió forint közötti** teljesítési bírságot szabhat ki, amelynek összegét a jogszabályban meghatározott szempontok (**az ügy körülményeinek és a kötelezettség-szegés súlyának**) mérlegelésével állapítja meg.

**Ha a közigazgatási szerv észszerű** (a gyakorlatban a bíróság első teljesítési bírságot kiszabó határozatában rögzített) időn belül **továbbra sem teljesít**:

- **a teljesítési bírság ismételten** kiszabható, ugyanakkor
- **az ismételt teljesítési bírság kiszabása mellett vagy helyett** immáron a **közigazgatási szerv vezetője személyesen is pénzbírsággal** sújtható, az ügy körülményeihez és a kötelezettség-szegés súlyához igazodó mértékben. Hangsúlyozandó, hogy a pénzbírság kiszabható összegét a teljesítési bírságnál alacsonyabb mértékben határozta meg a jogalkotó, **annak legmagasabb összege nagykörű természetes személy esetén legfeljebb 1 millió forint lehet.**<sup>507</sup>

Ezekben az esetekben mind a teljesítési bírság ismételt kiszabásának, mind a vezető személyes bírságolásának szükségessége, valamint mindkét esetben a bírság összegének megállapítása is a bíróság mérlegelési jogkörébe tartozik. Az „ügy körülményei” mint szempont annak vizsgálatát jelenti, hogy az alapügyben foglalt jogviszonyra nézve milyen hatást eredményezett teljesítés elmaradása<sup>508</sup> (PETRIK 2019), míg a kötelezettség-szegés súlya körében a mulasztás körülményei nyerhetnek értékelést<sup>509</sup> (PETRIK 2019).

A teljesítési bírságra ezen eltérésekkel a pénzbírság szabályait kell alkalmazni, a teljesítési bírságot – akárcsak a pénzbírságot – kiszabó végzés ellen fellebbezésnek van helye.<sup>510</sup>

A bíróság a teljesítési bírság kiszabása mellett végzésben a következő intézkedéseket hozhatja:

Elsődlegesen:

- a közigazgatási szervvel **azonos hatáskörű másik szervet jelöl ki az eljárás lefolytatására** (amely, ha ezen eljárási kötelezettségét szintén elmulasztja, a teljesítés kikényszerítése ugyan ezen eljárás szabályai szerint kérelmezhető), vagy
- **a mulasztási ítéletnek megfelelő teljesítésre felhatalmazza a közigazgatási szerv törvényességi felügyeleti szervét.**

<sup>506</sup> Kp. 152. § (1) bekezdés második mondata.

<sup>507</sup> Kp. 30. § (1) bekezdése.

<sup>508</sup> Például eltérő lehet a hatósági mulasztás súlya egy gyermekkel való kapcsolattartást érintő gyámügyben és egy építéshatósági ügyben.

<sup>509</sup> Például másképp esik latba az ítélet tudatos figyelmen kívül hagyása, és másképp egy ügykezelési mulasztás vagy adminisztratív tévedés.

<sup>510</sup> Azonban a fellebbezési határidő az általános szabályoktól eltérően csak nyolc nap. A fellebbezésről a bíróság tizenöt napon belül dönt. Kp. 152. § (4) bekezdése.

Ne feledjük, hogy ezen intézkedések meghozatalára akkor kerül sor, ha a közigazgatási szerv az alapügyben hozott ítéletben foglaltaknak „magától”, illetve jelen eljárásban a bíróság felhívására sem tett eleget, ami indokolja, hogy a teljesítésre immáron ne ugyanezen szervet kötelezze a bíróság.

Mindkét esetben a mulasztó közigazgatási szerv köteles az eljárás, illetve a teljesítés költségeinek viselésére.

Másodlagosan, **amennyiben az elsődleges jogkövetkezmények nem alkalmazhatók** (például nincsen másik azonos hatáskörű vagy felügyeleti szerv), és az ügy jellege, valamint a rendelkezésre álló adatok lehetővé teszik, **a bíróság ideiglenes intézkedést hozhat, amely a teljesítésig hatályos.**

A bíróság intézkedését tartalmazó végzések ellen fellebbezésnek helye nincs.<sup>511</sup>

### 3.8.7.1. A közigazgatási szerv kijelölésére irányuló eljárás<sup>512</sup>

Az Ákr. rögzíti, hogy a hatóság a hatáskörébe tartozó ügyben az illetékességi területén vagy kijelölés alapján köteles eljárni, vagyis ún. eljárási kötelezettség terheli.<sup>513</sup>

E speciális eljárás tárgyalásánál alapvetésként szükséges rögzíteni, hogy a jogirodalom akként definiálja a **hatásköri szabályokat**, hogy azok „a közigazgatási szerv feladatkörébe tartozó ügyeket határozzák meg és választ adnak arra, hogy a különböző szintű közigazgatási szervek közül melyik szintű hatóságnak (első- vagy másodfokú hatóságnak) kell eljárnia”, ezzel szemben „az **illetékességi szabályok** az azonos hatáskörű közigazgatási szervek közül jelölik ki azt, amelyiknek az adott ügyben el kell járnia”<sup>514</sup> (PETRIK 2019).

Konkrét példán szemléltetve: hatásköri szabály jelöli ki, hogy egy hatósági ügyben a Budapest Főváros Kormányhivatal vagy annak valamely kerületi hivatala jár-e el. Illetékességi szabályok rendezik, hogy a kormányhivatalok, illetve a kerületi hivatalok közül pontosan melyik illetékességébe tartozik az ügy.

Bár a jogszabályok rendezik a hatóságok hatáskörét (és illetékességét), a gyakorlatban előfordulnak olyan esetek, amikor

- az adott ügyben több hatóság is megállapítja a hatáskörét (pozitív hatásköri összeütközés), vagy éppen fordítva:
- több közigazgatási szerv is megállapítja a hatáskörének hiányát (negatív hatásköri összeütközés), és emiatt a közigazgatási hatósági eljárás nem indulhat meg vagy nincs folyamatban.

Az Ákr. rendelkezése szerint pozitív és negatív hatásköri vita esetén a közigazgatási szerv kijelölésére irányuló bírósági eljárást megelőzi, hogy az érdekelt hatóságok kötelesek egymás között azonnal, de legfeljebb három napon belül megkísérelni a vita eldöntését, és ha ez az egyeztetés nem vezetett eredményre, akkor jelöli ki az eljáró hatóságot a közigazgatási bíróság.<sup>515</sup> Az egyebekben az egyszerűsített per szabályai szerint lefolytatott **közigazgatási szerv kijelölésére irányuló eljárás tehát kifejezetten és kizárólag a hatásköri összeütközések feloldására**<sup>516</sup> szolgál, vagyis arra, **hogy a bíróság meghatározza, hogy hatásköri viták esetén mely közigazgatási szervet terheli az eljárási kötelezettség.**

A kijelölés iránti kérelem előterjesztésére jogosult:

- a hatásköri vitában érintett közigazgatási szerv, illetve
- az a személy, akinek jogával, jogos érdekével kapcsolatban a hatásköri vita kialakult (gyakorlatilag aki az eljárás ügyfele lenne).

<sup>511</sup> Vö.: Kp. 112. § (1) bekezdés, Petrik 2019., kommentár a Kp. 153. §-hoz.

<sup>512</sup> Kp. 154. §-a.

<sup>513</sup> Ákr. 15. § (1) bekezdése.

<sup>514</sup> A fejezet terjedelmi korlátaira tekintettel a hatáskör és az illetékesség fogalmainak részletes elemzését, illetve az egyes hatásköri, és illetékességi okok ismertetését mellőzzük.

<sup>515</sup> Vö. Ákr. 18. §-a.

<sup>516</sup> Az illetékességi összeütközések feloldását is az Ákr. 18. §-a rendezi.

Miután vitás, hogy melyik az eljárni jogosult közigazgatási szerv, a jogszabály logikusan akként rendelkezik, hogy a kijelölés iránti kérelmet a bíróságnál (a jelenleg hatályos szabályozás szerint konkrétan a közigazgatási szerv kijelölésére irányuló eljárásokra kizárólagos illetékességgel bíró Fővárosi Törvényszéknél<sup>517</sup>) kell előterjeszteni, amely annak tárgyában három hivatásos bíróból álló tanácsban, a kérelem előterjesztésétől számított harminc napon belül végzéssel dönt. Az eljárás gyors lefolytatásához fűződő érdek indokolja a rövid bírósági eljárási határidőt, amelynek betartását az egyszerűsített per szabályainak alkalmazása teszi lehetővé, hozzáteve, hogy az ügyben kifejezetten és kizárólag jogkérdés elbírálásáról van szó, tehát bizonyítás felvételére szükség nincsen. A bíróság végzése ellen a jogszabály a perújítás lehetőségét kizárja.<sup>518</sup>

---

<sup>517</sup> A Kp. 12. § (3) bekezdés és 13. § (11) bekezdés alapján.

<sup>518</sup> Kp. 154. § (4) bekezdése.

## 4. EGYÉB KONTROLLMECHANIZMUSOK A KÖZIGAZGATÁSBAN

### 4.1. AZ OMBUDSMAN TÍPUSÚ KONTROLL ÉS JOGÉRVÉNYESÍTÉS<sup>519</sup>

Az ombudsman az alkotmányjogi dogmatikában bevett fogalom. Az ombudsman fogalma az 1700-as évek elejének Svédországában alakult ki, noha hasonló tartalmú méltóságok már korábban felvetődtek a történelem folyamán (VARGA 2004, 14.). Az ombudsman klasszikusan a közigazgatás visszaéléseinek, méltánytalanságainak, a „hivatalok packázásainak” ellenszere volt (VARGA 2004, 32.), mára pedig – leginkább a hazai nyilvánosságban – az alkotmányos alapjogok, emberi jogok letéteményes öreként szerepel. E kettős funkciót tovább árnyalja, hogy egyesek az alapjogok védelme mellett általános alkotmányvédelmi szerepet tulajdonítanak a biztosnak (SOMODY 2001), míg mások tagadják ennek létjogát, tekintve, hogy az ombudsman nem általános ellenőrző funkciót tölt be; fő szabály szerint a panaszos indítványára jár el (VARGA 2004, 176.).

Az ombudsmannak minősülő szervek, személyek közös jellemzője, hogy a tág értelemben vett közigazgatást felügyelik. Eszközük az ajánlás, tehát „puha jogot alkalmaznak”, ami nem kikényszeríthető. Ez a „gyengéjük”, erejük alapja viszont a tekintély, a hatékony szaktudással megerősített hivatal, valamint a nagy mozgástér. Ez utóbbit főleg azt érthetjük, hogy az ombudsman a merev betű szerinti tételes jogból átcsalinkázhat a „de lege ferenda”, az ideális jog világába. Sok mindent vizsgálhat, de nem mindent kötelessége vizsgálni, tehát van e tekintetben is egyfajta mérlegelési lehetősége.

Az intézmény legkisebb közös többszörösének tekinthető még a függetlenség is, mely egyrészt szervezeti függetlenséget (lehetőség szerint leválthatatlanságot) jelent, másrészt – hazánkban mindenképpen – parlament általi megválasztást.

Hazánkban az akkori Alkotmány előírásainak megfelelően az 1993. évi LIX. törvény hozta létre az ombudsmani tisztséget, „többfejű” formában. Az általános ombudsman elnevezése állampolgári jogok országgyűlési biztosa volt. Működött egy kisebbségi ügyi és egy adatvédelmi biztos is. Mindhármuknak miniszteri besorolás járt. Az általános biztos rendelkezett egy általános helyettessel is, aki államtitkári besorolásban tevékenykedett. Az első ombudsmanokat viszont csak a törvény hatálybalépéséhez képest csúszva, 1995-ben választották meg.<sup>520</sup>

Az új Alaptörvény megalkotását követően fogadták el az új vonatkozó törvényt, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvényt (a továbbiakban: Obtv.).

<sup>519</sup> A 4.1. fejezet Cservák Csaba írása.

<sup>520</sup> Általános biztossá Gönczöl Katalint, helyettesévé Polt Pétert, adatvédelmi biztossá Majtényi Lászlót, kisebbségi ombudsmanná Kaltenbach Jenőt választották. (Mindannyian egyetemi oktatók voltak ekkor.) Az azt követő ciklusban Lenkovics Barnabás lett az általános biztos, Takács Albert a helyettese. Kaltenbach mandátumát meghosszabbították. Adatvédelmi biztossá Péterfalvi Attilát választották. Lenkovics utódja Szabó Máté, Péterfalvi Jóri András, Kaltenbaché Kállai Ernő lett. Ezzel párhuzamosan került sor a rendszer átszervezésére. 2007-ben megszűnt az általános helyettesi titulus, és bevezették a „zöldombudsman” kategóriáját.

A magyar ombudsmani rendszer ún. „monokratikus” rendszer, azaz az ombudsmani feladatok címzettje az alapvető jogok biztosa, tevékenységét – két speciális területen – két helyettese támogatja.

Az alapvető jogok biztosa tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít

- a gyermekek jogainak,
- az Alaptörvény P) cikkében meghatározott értékeknek (a továbbiakban: a jövő nemzedékek érdekei),
- az Alaptörvény XXIX. cikkében meghatározott jogoknak (a továbbiakban: a Magyarországon élő nemzetiségek jogai),
- a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak (a törvény külön bekezdésben emeli ki a fogyatékkal élő személyek jogait) a védelmére.

Az általános biztos mintegy – az alapjogok átfogó védelmének feladata mellett – az Obtv.-ben speciális feladatokat kap: néhány feladatot – a klasszikus jogvédelem mellett – el kell látnia. E körbe tartozik, hogy áttekinti és elemzi az alapvető jogok hazai helyzetét, erről – más jogvédelmi szervekkel együttműködve – statisztikai kimutatást készít, véleményezi az alapvető jogokat érintő jogszabálytervezeteket és koncepciókat, javaslatot tehet alapvető jogokat érintő jogalkotásra, az alapvető jogok érvényesülése érdekében tudatformáló és felvilágosító tevékenységet végez, és így tovább.

Külön kiemelendő, hogy az Alaptörvény és az új Obtv. értelmében (a popularis actio jogintézményének eltörlését követően) közvetítő szerepet kap a társadalom és az Alkotmánybíróság között: a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát kérheti az Alkotmánybíróságnál. Az alapvető jogok biztosának két helyettese a jövő nemzedékek érdekeit ellátó, valamint a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettesek. A jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettes figyelemmel kíséri a jövő nemzedékek érdekeinek érvényesülését, és

- rendszeresen tájékoztatja az alapvető jogok biztosát, az érintett intézményeket és a nyilvánosságot a jövő nemzedékek érdekeinek érvényesülésével kapcsolatos tapasztalatairól,
- felhívja az alapvető jogok biztosa, az érintett intézmények és a nyilvánosság figyelmét a természetes személyek nagyobb csoportját – különösen a jövő nemzedékeket – érintő jogsértés veszélyére,
- az alapvető jogok biztosának hivatalbóli eljárás megindítását javasolhatja,
- közreműködik az alapvető jogok biztosának vizsgálatában,
- javasolhatja, hogy az alapvető jogok biztosa az Alkotmánybírósághoz forduljon,
- figyelemmel kíséri a fenntartható fejlődés Országgyűlés által elfogadott stratégiájának megvalósulását,
- javaslatot tehet a jövő nemzedékek jogait érintő jogszabályok megalkotására, módosítására, valamint
- nemzetközi tevékenységével elősegíti a jövő nemzedékek érdekeivel kapcsolatos hazai intézményrendszer értékeinek bemutatását.

A Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettes figyelemmel kíséri e nemzetiségek jogainak érvényesülését, és

- rendszeresen tájékoztatja az alapvető jogok biztosát, az érintett intézményeket és a nyilvánosságot a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak érvényesülésével kapcsolatos tapasztalatairól,
- felhívja az alapvető jogok biztosa, érintett intézmények és a nyilvánosság figyelmét a nemzetiségeket érintő jogsértés veszélyére,
- az alapvető jogok biztosának hivatalbóli eljárás megindítását javasolhatja,
- közreműködik az alapvető jogok biztosának vizsgálatában,
- javasolhatja, hogy az alapvető jogok biztosa az Alkotmánybírósághoz forduljon,
- véleményezi a Kormány társadalmi felzárkózásról szóló stratégiáját, és figyelemmel kíséri a Magyarországon élő nemzetiségeket érintő célkitűzéseinek megvalósulását,
- javaslatot tehet a Magyarországon élő nemzetiségek jogait érintő jogszabályok megalkotására

- ra, módosítására, valamint
- nemzetközi tevékenységével elősegíti a Magyarországon élő nemzetiségek érdekeivel kapcsolatos hazai intézményrendszer értékeinek bemutatását.

Ha az alapvető jogok biztosának a helyettese saját speciális feladatkörében, tehát „zöld” vagy nemzetiségi ügyben meghatározott feladatkörében tesz javaslatot arra, hogy az alapvető jogok biztos a hivatalból járjon el vagy forduljon az Alkotmánybírósághoz, az alapvető jogok biztosának köteles ennek megfelelően eljárni, vagy az elutasítás indokairól éves beszámolójában az Országgyűlést tájékoztatni.

Tevékenysége során az alapvető jogok biztosának a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettese „a jövő nemzedékek szószólója” címet, az alapvető jogok biztosának a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettese „a nemzetiségi jogok védelmezője” címet viselheti.

Fontos kiemelni, hogy a helyettesek – leválthatatlanságuk okán – az egységes irányítási rendszer mellett sem pusztán főnökük akaratának lelketlen kiszolgálói. A hatályos törvény helyes értelmezése mellett továbbá az is elmondható, hogy a helyettesek nem kizárólag a maguk nevében szereplő egy-egy terület jogvédői, hanem kvázi általános helyettesek, de a megjelölt témáknak fokozott figyelmet kell szentelniük.

Alapvető jogok biztosának és helyettesének minden olyan jogász végzettségű, az országgyűlési képviselők választásán választható magyar állampolgár megválasztható, aki az e szakaszban előírt követelményeknek megfelel.

Az alapvető jogok biztosát – a köztársasági elnök javaslatára – az Országgyűlés az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával hat évre választja. Az alapvető jogok biztosának javasolt személyt a Parlament – az ombudsman feladatkörét érintően – hatáskörrel rendelkező bizottsága meghallgatja. A biztos egy alkalommal újraválasztható.

A helyetteseket szintén nagy-kétharmados többséggel (az összes képviselő kétharmada), de a már megválasztott alapvető jogok biztosának javaslatára választja meg hat évre az Országgyűlés. A jelölési rendszer logikája az, hogy az általános biztos választhassa meg azt a személyt, akivel hatékonyan képes együttműködni. Az alapvető jogok biztos a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettesének személyére vonatkozó javaslatának megtétele előtt köteles kikérni az országos nemzetiségi önkormányzatok véleményét. Tegyük hozzá, hogy ez a vélemény tartalmilag nem köti az ombudsmant. A helyettesnek javasolt személyt az Országgyűlésnek a helyettes feladatkörét érintően hatáskörrel rendelkező bizottsága meghallgatja. A helyettesek egyszer újraválaszthatók.

Mind az alapvető jogok biztos a, mind a helyettesei esetében a megválasztás tényét a parlamenti eskü teszi teljessé.

Az Országgyűlés az alapvető jogok biztosát azok közül a kiemelkedő tudású elméleti vagy legalább tízévi szakmai gyakorlattal rendelkező jogászok közül választja meg, akik harmincötödik életévüket betöltötték, és az alapvető jogokat érintő eljárások lefolytatásában, felügyeletében vagy tudományos elméletében jelentős tapasztalatokkal rendelkeznek. A helyettesekre analóg szabály vonatkozik. A Parlament a helyetteseket az általános kritériumok mellett a saját szakterületük speciális igényeihez igazított követelmények mentén választja meg: a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesnek a jövő nemzedékek érdekeit érintő eljárások lefolytatásában, felügyeletében vagy tudományos elméletében, míg a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettesnek e nemzetiségek jogainak védelmét érintő eljárások lefolytatásában, felügyeletében vagy tudományos elméletében kell jelentős tapasztalatokkal rendelkeznie. Érdemes kiemelni, hogy a hazai szabályozás szakmai elvárásai nemzetközi összevetésben is példásan szigorúak.

Az Obtv. rendkívül szigorú ún. visszamenőleges összeférhetlenségi szabályokat is alkalmaz. Nem lehet az alapvető jogok biztos a vagy helyettese az, aki a választásra irányuló javaslat megtételének időpontját megelőző négy évben országgyűlési képviselő, nemzetiségi szószóló, európai parlamenti képviselő, köztársasági elnök, a Kormány tagja, államtitkár, önkormányzati képviselő, polgármester, alpolgármester, nemzetiségi önkormányzat tagja, jegyző, a Magyar Honvédség hivatásos állományú tagja, a rendvédelmi szervek és rendvédelmi feladatot ellátó szervek hivatásos állományú tagja, párt



tisztségviselője vagy alkalmazottja volt. Nyilvánvalóan e szabályok a részrehajlástól mentes működést hivatottak szavatolni. Az ombudsman ugyanis a fent említett szerveket fokozott valószínűséggel ellenőrzi. A parlamenti képviselőség visszamenőleges összeférhetlenné nyilvánítása ezen összefüggésben (mivel az ombudsman az Országgyűlést nem felügyeli) érdekesnek tűnhet, de a parlamentarizmus logikájából, vagyis a kormányzat parlamenti függőségéből logikusan következik a tilalom.

Az ombudsman és a helyettesek tevékenysége összeegyeztethetetlen minden más állami, önkormányzati, társadalmi és politikai tisztséggel vagy megbízással.

Az alapvető jogok biztosa és helyettese más keresőtevékenységet nem folytathat, és egyéb tevékenységéért – a tudományos, oktatói, művészeti, szerzői jogi védelem alá eső, lektori, szerkesztői tevékenységet és a nevelőszülői foglalkoztatási jogviszonyt kivéve – díjazást nem fogadhat el.

Az alapvető jogok biztosa és helyettese nem lehet gazdasági társaság vezető tisztségviselője, felügyelőbizottságának tagja, valamint gazdasági társaság személyes közreműködésre kötelezett tagja. Az alapvető jogok biztosát és helyetteseit vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség terheli.

Az alapvető jogok biztosát és helyettesét az országgyűlési képviselővel azonos mentelmi jog illeti meg. A befolyástól mentes működés garanciájaként igen fontos az immunitás. A mentelmi joggal kapcsolatos eljárásra az országgyűlési képviselők mentelmi jogával kapcsolatos eljárási szabályokat kell alkalmazni.

Az alapvető jogok biztosának a megbízatása megszűnik a megbízatási időtartam leteltével, a halálával, a lemondásával, ha a megválasztásához szükséges feltételek már nem állnak fenn, az összeférhetlenség kimondásával, a felmentésével, illetőleg a tisztségtől való megfosztással. Az alapvető jogok biztosa helyettesének megbízatása az általános biztoséhoz hasonló módon szűnik meg.

Az alapvető jogok biztosa eljárása során független, csak a törvénynek van alárendelve, tevékenységével összefüggésben nem utasítható.

Az ombudsman klasszikusan a közigazgatás működését, illetve e működés során az emberi jogok érvényre juttatását vizsgálja. A magyar modellben a közigazgatás e körben tágran értelmezendő.

Az ombudsmanhoz bárki fordulhat, ha megítélése szerint

- közigazgatási szerv,
- helyi önkormányzat,
- nemzetiségi önkormányzat,
- kötelező tagság alapján működő köztisztviselő,
- a Magyar Honvédség,
- rendvédelmi szerv,
- közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében,
- nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve,
- közjegyző,
- törvényszéki végrehajtó,
- önálló bírósági végrehajtó vagy
- közszolgáltatást végző szerv

(leegyszerűsítve: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (összefoglaló elnevezéssel: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Közszolgáltatást végző szerv – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik –

- az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv,
- a közüzemi szolgáltató,
- az egyetemes szolgáltató,
- az állami vagy európai uniós támogatás nyújtásában vagy közvetítésében közreműködő szervezet,
- a jogszabályban közszolgáltatásként megjelölt tevékenységet végző szervezet, valamint
- a jogszabályban előírt, kötelezően igénybeveendő szolgáltatást nyújtó szervezet.

A közszolgáltatást végző szerv kizárólag e tevékenységével összefüggésben vizsgálható. Kivételesen van lehetőség hatóságnak nem minősülő szervezet tevékenységét vagy mulasztását vizsgálni, amennyiben az természetes személyek nagyobb csoportjának alapvető jogait súlyosan sérti (kivételes vizsgálat).

Az alapvető jogok biztosa nem vizsgálhatja

- az Országgyűlés (ide nem értve az utólagos normakontroll kezdeményezésének esetkörét),<sup>521</sup>
- a köztársasági elnök,
- az Alkotmánybíróság,
- az Állami Számvevőszék,
- a bíróság, valamint
- az ügyészség nyomozást végző szerve kivételével az ügyészség tevékenységét.

Az új. Obtv. a korábbival szemben a fentiek szerint – ha igen lakonikusan is, de legalább – definiálja a jogirodalomban és a tételes jogban korábban nem elterjedt visszásság fogalmát, az előző vonatkozó jogszabályban még ez sem szerepelt. Korábban csupán – normatív támpont hiányában – maga az ombudsmani gyakorlat volt kénytelen értelmezni a fogalmat (SÓLYOM 2001, 14.). E fogalom kifejezi, hogy nem csupán a szűk értelemben vett jogsértések esetén járhat el a biztos, hanem rámutathat olyan jogi hibákra például, melyeket a jogalkalmazó szervek, hatóságok a tételes jog alapján nem tartanak törvényellenesnek, talán még az Alkotmánybíróság sem ítélné Alaptörvénybe ütközőnek, de a jogalkotó szerveknek célszerű lehet a vonatkozó normát finomítaniuk. Vagy esetleg az eljáró hatóságnak – még ha a felettes szerve nem is feltétlenül utasítaná erre – illene gyakorlatán szakmailag változtatnia.

Ha az alapvető jogok biztosa vizsgálata során a személyes adatok védelméhez, illetve a közérdekű vagy a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való joggal összefüggő visszásságot észlel, nem vizsgálódik, hanem bejelentéssel fordul a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatósághoz.

Az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

Ha az ügyben jogerős vagy véglegessé vált közigazgatási határozat született, az alapvető jogok biztosához ennek közlésétől számított egy éven belül lehet beadvánnyal fordulni.

Az alapvető jogok biztosának a vizsgálati lehetősége az 1989. október 23-át követően indult eljárásokra terjed ki. Az új Obtv.-nek e korábbiéval megegyező rendelkezése deklarálta elhatárolódik a rendszerváltozás előtti eljárásoktól, a jogállamiságot – a korábbi rezsimmel jogfolytonosságot nem vállalva – csupán a kérdéses időponttól eredeztetve. Az azóta eltelt hosszú idő miatt eleve valószínűtlen egyébként, hogy a jogorvoslatok kimerítése miatt egyáltalán eljárhatna-e a biztos.

Az alapvető jogok biztosa nem járhat el ugyanis olyan ügyben, amelyben a határozat ellen közigazgatási per indult, vagy amelyben jogerős bírósági határozat született.

A beadványt benyújtó személy kilétét az alapvető jogok biztosa csak akkor fedheti fel, ha ennek hiányában a vizsgálat nem lenne lefolytatható. Ha a beadványt benyújtó személy kéri, kilétét az alapvető jogok biztosa nem fedheti fel. Az alapvető jogok biztosához fordulása miatt senkit sem érhet hátrány.

Az alapvető jogok biztosának eljárása ingyenes, a vizsgálat költségeit a Hivatal viseli.

Az Obtv. alapján az alapvető jogok biztosa vizsgálata során

- a vizsgált hatóságtól az eljáráshoz kapcsolódó adatokat és felvilágosítást, valamint a keletkezett iratokról másolatokat kérhet,

<sup>521</sup> Figyelemre méltó, hogy a korábbi Obtv. szerint, a 7/2001. (III. 14.) AB határozat meghozataláig az Országgyűlés mint hatóság vizsgálható volt az ombudsman által.

- vizsgálat lefolytatására kérheti fel a vizsgált hatóság vezetőjét, felügyeleti szervének vezetőjét, vagy az annak lefolytatására a jogszabály által egyébként feljogosított szerv vezetőjét,
- közmeghallgatáson részt vehet, valamint
- helyszíni ellenőrzést folytathat.

A helyszíni ellenőrzés során az alapvető jogok biztosa vagy a felhatalmazása alapján a vizsgálatot végző munkatársa

- jogszabály eltérő rendelkezése hiányában a vizsgált hatóság helyiségeibe beléphet,
- a vizsgált ügygel összefüggésbe hozható összes iratba betekinthez, azokról másolatot, kivonatot készíthet, és
- a vizsgált hatóság bármely munkatársát meghallgathatja.

E széles körű vizsgálódási és adatmegismerési jognak csupán honvédelmi, nemzetbiztonsági, rendészeti, vámhatósági és bűnüldözési érdekű korlátai vannak.

Az alapvető jogok biztosa az általa lefolytatott vizsgálatról nyilvános jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket, az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

Ha az alapvető jogok biztosa a lefolytatott vizsgálat alapján arra a megállapításra jut, hogy az alapvető jogokkal kapcsolatos visszasság fennáll, annak orvoslására (a vizsgált hatóság egyidejű tájékoztatása mellett) ajánlást tehet a vizsgált hatóság felügyeleti szervének. Ez a lehetőség mintegy az ombudsman fogalmi ismerve. Az alapvető jogok biztosának ajánlására a vizsgált szerv vagy annak felettes szerve törvényi határidőn belül reagálni köteles.

Az alapvető jogok biztosának eszközei közé tartoznak még a fegyelmi, szabálysértési vagy éppen büntetőeljárás kezdeményezése, normakontroll eljárások kezdeményezése, ügyész fellépésének kezdeményezése.

Külön kiemelendő az ombudsmani beszámoló: az alapvető jogok biztosa az éves beszámolót a tárgyévét követő év március 31-ig terjeszti az Országgyűlés elé, amelyet benyújtásának évében az Országgyűlés köteleességszerűen meg is tárgyal.

Az alapvető jogok biztosának a feladatával kapcsolatos ügyvitel és előkészítés teendőit a hivatal látja el. A hivatalt az alapvető jogok biztosa irányítja, és a főtitkár vezeti. A hivatal ellátja az alapvető jogok biztosának feladataival kapcsolatos ügyviteli és előkészítési teendőket.

A hivatal – a függetlenség követelményéhez igazodóan – a központi költségvetés szerkezetében önálló fejezet, a fejezetet irányító szerv vezetőjének jogosítványait a főtitkár gyakorolja.

## 4.2. AZ ÜGYÉSZSÉG ÉS A KÖZIGAZGATÁS TÖRVÉNYESSÉGÉNEK ELLENŐRZÉSE<sup>522</sup>

### 4.2.1. AZ ÜGYÉSZ FELADATAI A KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁSBAN

A közigazgatási hatósági eljárást – az Ákr.-nek a törvény hatályát és a közigazgatási ügy fogalmát meghatározó 7–8. §-ai értelmében – közigazgatási hatóságok folytatják. Az Ákr. jogorvoslati (és döntés-felülvizsgálati) rendszerébe tartozó eszközök alkalmazása során azonban más, nem közigazgatási hatóságok is szerephez jutnak: a közigazgatási pereket folytató bíróságok, illetve – közvetetten – az alkotmányjogi panasz folytán az Alkotmánybíróság. Ezek sorába illeszkedik az ügyészség is, amely ugyan elsősorban közvádoló, ám az Alaptörvény 29. cikke (2) bekezdésének d) pontja értelmében törvény által meghatározott további feladat- és hatásköröket is gyakorol (TRÓCSÁNYI–SCHANDA 2012,

<sup>522</sup> A 4.2. fejezet Varga Zs. András írása. Eredeti megjelenés: GYURITA E. Rita – HULKÓ Gábor – JÓZSA FÁBIÁN – LAP-SÁNSZKY András – VARGA Zs. András (2019): *A közigazgatási hatósági eljárásjog jogintézményei.* (Institutiones Administrationis, 6. kötet) Budapest, Dialóg Campus. 551–578.

187–205.). A közigazgatási hatósági eljárások tekintetében az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény (a továbbiakban: Ütv.) 29. §-ának (1) és (2) bekezdése biztosít egy ilyen hatáskört a közigazgatás törvényességének ellenőrzésére.

Eszerint az ügyész ellenőrzi a bíróság által felül nem bírált jogerős vagy végrehajtható közigazgatási hatósági döntések törvényességét. E hatáskörében – ha törvény másképp nem rendelkezik – a döntés érdemére kiható törvénytértés esetén felhívással él a törvénytértés megszüntetése érdekében. Felhívása eredménytelensége esetén az alapügyben hozott jogerős döntést bíróság előtt megtámadhatja.

#### 4.2.2. AZ ÜGYÉSZ KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁSJOGI HELYZETE

A törvényességi ellenőrzés terjedelme általában – elnevezésének megfelelően – csak a törvényességre terjed ki, nem érintheti a vizsgált szerv vagy szervezet gazdálkodását, célszerűségét vagy általában a működés észszerűségét. A közigazgatási eljárásban az ügyész nem ügyfél, nem egyéb eljárási résztvevő és nem is közigazgatási hatóság. Közvetlenül az Alkotmányon alapuló saját eljárási jogokat gyakorol a törvényesség érdekében. Hasonlóképpen – bár az ügyészi intézkedések valamilyen jogerős, illetve végrehajtható közigazgatási határozat ellen irányulnak – nem a közigazgatási hatóságok ellenfele, és nem is felügyeleti szerve. Eljárási pozíciója tehát hasonló a közigazgatási perekben döntést hozó bíróságokéhoz, nem felejtve, hogy az ügyész döntést nem hozhat, nem módosíthat, nem semmisíthet meg, és a hatóságokat sem kötelezheti erre. Jogosultsága arra terjed ki, hogy ezt az illetékes hatóságnál kezdeményezze, illetve végső soron álláspontját bíróság előtt megvédje. Ez alól egyetlen kivétel az elővezetések jóváhagyása, amely a közigazgatási hatóság eljárását végérvényesen gátló intézkedés.

Az ügyészi intézkedések folytán különleges eljárási jogviszony keletkezik a közigazgatási hatóság és az ügyész között, azonban az ügyész és az ügyfél nem kerül közigazgatási eljárási jogviszonyba. Ez azonban nem jelenti azt, hogy az ügyész intézkedését kezdeményező személy és az ügyész egyáltalán semmilyen jogviszonyban ne állna. Van közöttük közjogi jogviszony, erre azonban nem az Ákr., hanem az Ütv. rendelkezései irányadók. Így az Ütv. 5. §-a alapján az ügyész köteles a hatósági határozat, intézkedés, jogszabálysértő mulasztás ellen hozzá intézett kérelmeket, közérdekű bejelentéseket, jogsértésre utaló jelzéseket elbírálni. Ennek eredményeként megteszi a szükséges intézkedést (azaz fellép), vagy – a saját intézkedései feltételeinek hiányában – indokolt állásfoglalásával elutasítja a kérelmet, vagy átteszi azt a hatáskörrel rendelkező szervhez. A kérelmező a felülvizsgálat érdekében – az (elutasító) állásfoglalás kézbesítésétől számított – nyolc napon belül a felettes ügyészséghez fordulhat, ennek lehetőségéről a kérelmezőt tájékoztatni kell.

Ha az ügyész fellép, azt nem a kérelemre hivatkozva, hanem saját döntése alapján teszi, vagyis a törvényességi ellenőrzési eljárás **mindig hivatalból** indul, függetlenül attól, hogy az arra okot adó körülményről az ügyészség pontosan honnan értesült.

#### 4.2.3. AZ ÜGYÉSZI FELADATOK ÉS HATÁSKÖRÖK AZ ALAPTÖRVÉNYBEN ÉS AZ ÜTV.-BEN

A törvényességi ellenőrzés természetét az ügyészségi törvény (Ütv.) bontja ki, amikor 1. § (2) bekezdésében úgy rendelkezik, hogy az ügyészség a közérdek védelme érdekében közreműködik annak biztosításában, hogy mindenki betartsa a törvényeket. A törvény tehát megjelöli az ügyészi működés fő célját, a **közérdek védelmét**. Az Ütv. az általános rendelkezések között egyrészt eljárási kérdéseket, másrészt konkrét (következésképpen alapvető fontosságúnak tartott) speciális hatásköröket rendel. Az általános eljárási szabályok tekintetében tisztázza, hogy az ügyészség közreműködik abban, hogy a (polgári, munkaügyi, közigazgatási és gazdasági jogi peres és nemperes) bírósági eljárásokban a törvényeket helyesen alkalmazzák. Ez azonban nem konkrét hatáskör, miként az sem, hogy előse-

gíti a jogszabályok rendelkezéseinek megtartását a hatósági jogkört gyakorló, illetve bíróságon kívüli jogvitát intéző szervek esetében, valamint a kiemelt figyelem előírása a kiskorúak jogainak érvényre juttatásában. Utóbbi vonatkozásban már konkrétabb felhatalmazás az eljáráskezdeményezési jog a gyermekvédelmi intézkedések megtétele érdekében [Ütv. 2. § (1) bekezdésének f), g) és h) pontjai].

Az általános rendelkezésekből még nem azonosítható, de az ügyészségen kívüli eljárási szereplőket együttműködési kötelezettség terheli azzal, hogy ahol törvény az ügyésznek utasítási jogkört biztosít, az utasított szervek az utasításnak kötelesek eleget tenni, az ügyészeket pedig széles körű, határidőhöz kötött adat- és iratmegismerési jog illeti meg (új Ütv. 4. §). Emellett létezik a büntető, fegyelmi, szabálysértési, illetve más hatósági, továbbá a büntetés-végrehajtási ügyekben a kártérítési eljárás kezdeményezésének lehetősége, amelyek annyiban különlegeseek, hogy ezekben az ügyész félként nem vesz részt. Valójában itt tehát bejelentőként jár el. A törvény ezt azzal is kifejezi, hogy egy szakaszban (Ütv. 5. §) rendelkezik róluk a kérelmek intézésének szabályaival: az ügyész elbírálja a hatósági határozat, intézkedés, jogszabálysértő mulasztás ellen hozzá intézett kérelmeket, közérdekű bejelentéseket, továbbá köteles elbírálni a jogsértésre utaló jelzéseket, vagy ha nem tartoznak hatáskörébe, akkor gondoskodik áttételükről a hatáskörrel rendelkező szervhez. Az alaptalannak talált kérelmeket az ügyész indokolt állásfoglalásával elutasítja (a felettes ügyészre bízott felülvizsgálat lehetőségével mint jogorvoslati eszközzel garantálva).

Az önálló (IV.) fejezetben szabályozott közérdekvédelmi feladatok egyetlen, hosszú szakaszban (Ütv. 26. §) megfogalmazott közös szabályai eleve jelzik, hogy azokat nagyrészt külön törvények konkretizálják, ugyanakkor azt is rögzítik, hogy ezeket az ügyészség az igazságszolgáltatás közreműködőjeként látja el, mégpedig a törvénysértés kiküszöbölése érdekében elsősorban bírósági peres és nemperes eljárások megindításával (perindítási jog), hatósági eljárások kezdeményezésével és jogorvoslat előterjesztésével. Ezeket az intézkedési lehetőségeket hívja az Ütv. együtt **fellépésnek**.

Szintén a közös szabályok között találjuk az **önkéntes teljesítésre felhívást**, amely lényegében perelhárító lehetőség, és amelyet közigazgatási hatósági ügyekben kötelező alkalmazni. A felhívás címzettje a törvény szerint az ügyészt az utóbbi által szabott hatvan napos határidőn belül tájékoztatja arról, hogy a törvénysértést orvosolta, testületi döntést igénylő esetben a testület összehívásáról intézkedett, vagy – indokai kifejtésével – arról, hogy a felhívásban foglaltakkal nem ért egyet. A felhívás eredménytelenségét (amely megnyilvánulhat a felhívás visszautasításában vagy válasz nélkül hagyásában) fellépés vagy (ha a címzett álláspontja meggyőző) az ügyészi eljárás megszüntetése követi. Alternatív eszköz a **jelzés** lehetősége, amely az olyan csekély jelentőségű törvénysértések esetén alkalmazható, amelyek nem teszik indokolttá a fellépést.

Végül a közös szabályok (hozzájuk képest eltérő) különös szabályokra utalnak, így arra, hogy törvény az egyes közigazgatási és szabálysértési eljárásban elrendelt kényszerintézkedések fogantatását, egyéb eljárási cselekmények elvégzését, illetve titkos információszerezésre irányuló – büntetőeljáráson kívüli – hatósági eljárás megindítását az ügyész előzetes jóváhagyásához kötheti, vagy feljogosíthatja az ügyészt ezek megtiltására. Ez a lehetőség voltaképpen erősebb, mint az ellenőrzési lehetőségek, valójában döntési pozíciót biztosít az ügyésznek, amit nyilván a kényszerintézkedések alapvető jogokra gyakorolt hatása indokol.

A közös szabályokat a speciális eljárási hatáskörök követik, ezek között találjuk a közigazgatási eljárásokkal kapcsolatos ügyészi hatásköröket. Csak a közigazgatási hatósági döntés érdemére kiható törvénysértés esetén és jóval szűkebb időtartamon belül alkalmazhatók az ügyészi eszközök: törvény eltérő rendelkezésének hiányában (mint például a semmisség jogkövetkezményeinek alkalmazása esetén) a jogerőre emelkedéstől vagy a végrehajtás elrendelésétől számított legfeljebb egy éven belül, kötelezettséget megállapító, jogot elvonó vagy korlátozó döntés esetén a végrehajtáshoz való jog elévüléséig, követelés biztosítását vagy dolog zárlatát elrendelő döntéssel szemben mindaddig, amíg ez az állapot fennáll.

Végül az utolsó belső specialitást a szabálysértési eljárásokra vonatkozó szabályok jelentik az Ütv. 30. §-ában (amelyekre a közös szabályok eleve utalnak). Ezek valóban eltérők az egyéb hatósági eljárásokra vonatkozó szabályokhoz képest. Egy részük sajátos időbeni alkalmazhatósági feltételt határoz meg arra az esetre, ha a szabálysértési hatóság büncselekményt bíralt el szabálysértésként (a ha-

tározat ellen hat hónapon túl, de a bűncselekmény elévülési idején belül lehet felhívással élni), illetve ha az elkövető javára kell fellépni (az elkövetett szabálysértésről a nyilvántartásban kezelt adatok törlési határidejéig van ennek helye). Más részük a bíróság előtti eljárásban biztosítja a nyilatkozat és az ügy eldöntésére irányuló indítványtétel lehetőségét az ügyésznek, illetve jogorvoslati fórumként ad szerepet az ügyésznek (aki külön törvényben meghatározott szabályok szerint, a szabálysértési hatóságra kötelező erővel elbírálja a szabálysértési hatóság intézkedése és határozata ellen benyújtott panaszt), illetve jogorvoslat kezdeményezésére jogosítja (amelyet megint csak külön törvény pontosít).

#### 4.2.4. AZ ÜGYÉSZ HATÓSÁGI ELJÁRÁSI FELADATAINAK SZABÁLYOZÁSA

Az Ákr. 122. §-a úgy rendelkezik, hogy ha az ügyész az ügyészségről szóló törvény alapján felhívással él, vagy sikertelen felhívás esetén fellép, a hatóság az ügyész által kifogásolt döntését korlátozás nélkül módosíthatja (megváltoztathatja), illetve visszavonhatja (megsemmisítheti) akkor is, ha a közigazgatási hatósági eljárásra vonatkozó jogszabály ezt egyébként korlátozza, vagy nem teszi lehetővé. Az Ákr. tehát voltaképpen visszautalja a szabályozást a (sarkalatos!) Ütv.-re, és mindössze azt rögzíti, hogy az Ütv. rendelkezései „erősebbek” az Ákr. egyes korlátozásainál. Valójában tehát a szabályozás egyszintű: az Ákr. mindössze azt rögzíti, hogy az Ütv. tartalmazza az ügyészi fellépés feltételeit és eljárási szabályait.

Az ügyész tehát a hatósági eljárással kapcsolatban tudomására jutott törvénysértések esetén megvizsgálja saját eljárásának feltételeit. Ha ezek fennállnak, kivizsgálja a törvénysértést, majd ennek eredményeként az Ütv. 29. §-ának (4) és (5) bekezdése alapján fellép, azaz felhívja a törvénysértés okozó szerv felügyeleti szervét, illetve ilyen szerv hiányában, továbbá akkor, ha ez a Kormány, vagy ha az ügyben felügyeleti intézkedés jogszabály alapján kizárt, akkor magát a döntést hozó szervet a törvénysértés megszüntetésére. A felhívás eredménytelensége esetén az ügyész az alapügyben hozott jogerős döntést megtámadhatja bíróság előtt. Ezzel összefüggésben néhány dogmatikai sajátosságra kell felhívunk a figyelmet.

Először: a közigazgatás ellenőrzése az egyetlen közérdekvédelmi hatáskör, amelynek gyakorlása esetén **a felhívás kötelező**. Más (azaz „magánjogi”) hatáskörök esetén ez csak (az ügyész mérlegelésére bízott) lehetőség, azaz ezekben az ügyész a felhívást mintegy kihagyva közvetlenül bíróságon is jogosult a törvénysértés orvoslásának kezdeményezésére. A közigazgatási ellenőrzés tekintetében a felhívás elsődlegességét az magyarázza, hogy az állami szervezetrendszeren belüli jogviszonyról van szó, amelyen belül a törvényesség követelménye mindkét jogalanyt, így az ügyészt és a hatóságot is köti (szemben a magánszemélyeknek csak a bíróság által áttörhető „érdekeivel”), így egyrészt a felhívás eredményessége valószínűbb, másrészt nem terheli fölöslegesen a bíróságokat.

Másodszor: a felhívás ebben az esetben is csak a bíróság döntési jogának „árnyékában” értelmezhető: tehát ha a címzett önkéntes együttműködése esetén eredményre vezet – de csak akkor. Ha viszont a címzett nem ért egyet a felhívással, akkor – hacsak a válasza meg nem győzi az ügyészt arról, hogy a felhívásában kifejtett álláspont téves – az ügy bíróság elé kerül, amely immár kötelező döntést hoz.

Harmadszor: az Ütv. világosan úgy rendelkezik, hogy – a felhívás kizártsága vagy eredménytelensége esetén – az ügyész az alapügyben hozott döntést támadja meg a bíróság előtt, nem pedig a felhívásának elutasítását.

#### 4.2.5. AZ ÜGYÉSZI FELLÉPÉS (A FELHÍVÁS ÉS A PERINDÍTÁS) FELTÉTELEI

Az Ütv. 29. §-ának (1) és (2) bekezdései szerinti konjunktív feltételek az alábbiak – tehát az ügyész akkor léphet fel, ha

- a közigazgatási hatóság vagy hatósági hatáskört gyakorló más szerv
- bíróság által felül nem vizsgált,
- (első vagy másodfokon) jogerőre emelkedett, tehát az Ákr. értelmében végleges vagy (!) vég-

- reahajtható döntésének (vagy intézkedésének)
- érdemére kiható törvénysértést észlel
- a törvényben meghatározott határidőn belül, azaz
  - ha a véglegessé válástól (jogerőre emelkedéstől) vagy a végrehajtás elrendelésétől egy év nem telt el, vagy
  - kötelezettséget megállapító, jogot elvonó vagy korlátozó döntés esetén a végrehajtáshoz való jog nem évült még el, vagy
  - követelés biztosítását vagy dolog zárlatát elrendelő döntéssel létrehozott korlátozó állapot még fennáll, vagy
  - semmisségi ok esetén a megsemmisítésre még lehetőség van.

A bírósági felülvizsgálat kezdeményezése, illetve a közigazgatási jogvita megkezdése önmagában még *nem akadály* a felhívásnak (csak a bíróság döntése). Arra az esetre, ha az ügyész a közigazgatási per befejezése előtt él felhívással, a Kp. önálló szabályokat tartalmaz, amely az egyéb közigazgatási jogorvoslati eljárásokból következik. A Kp. 83. §-a úgy rendelkezik, hogy ha a keresetlevélben állított jogsérelem orvoslása érdekében az arra jogosult közigazgatási szerv eljárást indít, erről haladéktalanul értesíti a bíróságot. A bíróság a saját eljárását erre tekintettel a közigazgatási eljárás befejezéséig felfüggeszti. Márpedig a közigazgatási szerv eljárása alapulhat ügyészi felhíváson is. Következésképpen a jogszabályok nem zárják ki a közigazgatási jogvita és az ügyészi felhívás párhuzamosságát. Ez csak a bíróság döntése esetén következik be.

#### 4.2.6. AZ ÜGYÉSZI FELHÍVÁS CÍMZETTJE ÉS FELADATAI

A címzettek tekintetében az Ütv. kötelező sorrendet állapít meg. A 29. § (4) bekezdése szerint a felhívást

- elsősorban az ügyben eljáró (azaz a jogerős – végleges – vagy végrehajtható döntést meghozó) közigazgatási hatóság felügyeleti szervéhez,
- másodsorban magához a döntést hozó szervhez kell benyújtani; utóbbi esetben akkor, ha
  - a döntést hozó szervnek nincs felügyeleti szerve, vagy
  - a döntést hozó szerv felügyeleti szerve a Kormány, vagy
  - az ügyben felügyeleti intézkedést jogszabály kizárja.

Figyelemmel arra, hogy a fellebbezés devolutív hatálya folytán a „döntést hozó szerv” a másodfokon eljáró (és álláspontunk szerint itt a másodfokú szerv helybenhagyó határozatának az elsőfokú határozatot jogerőre emelő – azt véglegesítő – hatása figyelmen kívül hagyható, azaz ilyenkor is a másodfokú hatóságot kell „döntéshozónak” tekinteni), amellyel szemben viszont az Ákr. szabályai szerint igen gyakran nincs helye felügyeleti intézkedésnek, valószínű, hogy a felhívásokat az esetek többségében magához a döntést hozó szervhez fogja benyújtani az ügyész.

A felhívás címzettje értelemszerűen nem köteles egyetérteni az ügyésszel, hiszen a felhívás nem rendelkezik jogi kötőerővel (azt csak a címzett egyetértése, illetve a bíróság biztosíthatja), viszont az Ütv. válaszadásra kötelezi. Ezt nem a közigazgatási ellenőrzésre vonatkozó 29. §-ában, hanem a közérdekvédelmi feladatok általános szabályait rögzítő 26. §-ában találjuk. Eszerint az ügyész a felhívásban hatvan napnál nem hosszabb határidő tűzésével indítványozza a törvénysértés megszüntetését. A felhívás címzettje a megadott határidőn belül az iratok megküldésével tájékoztatja az ügyészt arról, hogy a törvénysértést orvosolta, testületi döntést igénylő esetben a testület összehívásáról intézkedett, vagy – indokai kifejtésével – arról, hogy a felhívásban foglaltakkal nem ért egyet.

Ha a felhívás címzettje az ügyész által megadott határidőn belül a felhívásban foglaltakkal nem tesz eleget, nem válaszol, vagy a felhívásban foglaltakkal nem ért egyet, az ügyész harminc napon belül fordulhat bírósághoz, vagy – mérlegelve a választ – értesíti a címzettet az eljárása megszüntetéséről (testületi döntést igénylő esetben ezt a határidőt a testület döntést hozó ülésének időpontjától kell számítani).

#### 4.2.7. AZ ÜGYÉSZI FELHÍVÁS JOGHATÁSAI

A végleges (jogerős) vagy végrehajtható közigazgatási döntés ellen benyújtott ügyészi felhívásnak – ide nem értve a címzett előzőekben elemzett elbírálási kötelezettségét – kétféle joghatása lehet: egy közvetlen eljárási és egy közvetett anyagi jogi.

- Az ügyészi felhívás közvetlen és feltételes joghatása a döntés végrehajtásának felfüggesztése. Az Ütv. 29. §-ának (3) bekezdése ugyanis úgy rendelkezik, hogy az ügyész a felhívásban indítványozhatja a törvénysértő döntés végrehajtásának felfüggesztését. A felhívás címzettje köteles ennek azonnal eleget tenni, azaz a végrehajtást a döntéséig fel kell függesztenie, és erről az ügyészt egyidejűleg tájékoztatni köteles. Hasonló szabályt tartalmaz az Ákr. 136. § (2) bekezdésének d) pontja. Ez a lehetőség adja az ügyészi fellépés „erejét”: nem jogosult saját maga orvosolni a feltárt törvénysértést, de legalább a tényleges érvényesülését megakaszthatja, igaz, csak a felhívás elbírálásáig. Ha a címzett a felhívással nem ért egyet, nyilván újra megnyílik a végrehajthatóság, amelyet csak a bíróság függeszthet fel újra a közigazgatási perben egy erre irányuló indítvány esetén.
- Az ügyészi felhívás közvetett, anyagi jogi joghatása a címzett álláspontjától, illetve – eredménytelenség esetén – a bíróság döntésétől függ. A felhívás elfogadása esetén a hatóság, illetve – ha az eljárás közigazgatási jogvitában folytatódik – a bíróság alkalmazhatja a felhívásban javasolt módot a jogszabálysértés kiküszöbölésére (amely a határozat módosítása vagy megsemmisítése/hatályon kívül helyezése lehet). Ilyenkor tehát az ügyész felhívása végső soron a jogerő (véglegesség) áttöréséhez, illetve (előzetes végrehajthatóság esetén) a jogerő (véglegesség) beálltának megakadályozásához, a törvénysértő döntés anyagi jogi következményeinek kiküszöböléséhez vezet. Azt azonban nem maga az ügyész „teszi meg”, hanem fellépése folytán a közigazgatási hatóság vagy a bíróság. Az ügyészi fellépés tehát erős alternatívaként jelenik meg a közigazgatás kontrollrendszerben, de nem jogorvoslati eszköz.

### 4.3. A TÉNYLEGES ALKOTMÁNYJOGI PANASZ MINT SAJÁTOS JOGVÉDELMI ESZKÖZ<sup>523</sup>

#### 4.3.1. AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG SZEREPVÁLTOZÁSA AZ ALAPTÖRVÉNY RENDSZERÉBEN

Az Alaptörvény államszervezetre gyakorolt hatásának egyik nem vitatott eleme az Alkotmánybíróság szerepének megváltozása. Míg a rendszerváltozástól az Alaptörvényig az Alkotmánybíróság elsősorban normakontroll eljárásokat folytatott (habár az alkotmányjogi panasz és a hatásköri összeütközés egyik esetének feloldása már akkor is a jogalkalmazási kontroll eljárás volt), mégpedig *actio popularis* alapján, az Alaptörvény hatályba lépését követően az alkotmányjogi panasz alapján folytatott eljárások váltak meghatározóvá. Ez a nem jelentéktelen körülmény felvetette egyfelől az Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok viszonyának kérdését, másfelől felértékelte az eljárási szabályok, köztük az indítványok érdemi elbírálhatóságát biztosító eljárási feltételek jelentőségét. Az Alaptörvény rendszere az igazságszolgáltatás tekintetében sok és fontos újdonságot hozott. A Kúria hatáskörébe került az önkormányzati rendeletek törvényességének vizsgálata.

#### 4.3.2. Az eljárási szabályok jelentősége

A két intézmény kapcsolatánál kevésbé látványos, viszont legalább annyira lényeges az eljárási szabályok jelentőségének növekedése, amely lassan, esetenként felismert és kimondott összetevőkből

<sup>523</sup> A 4.3. fejezet Varga Zs. András írása. Eredeti megjelenés: Varga Zs. András (2017): Mit ér a panasz, ha alkotmányjogi? ACTA UNIVERSITATIS SZEGEDIENSIS - ACTA IUVENUM 2015:(2), 137-148.



építkező gyakorlathoz vezetett. Ennek alapja az egyes alkotmánybíróági eljárások kezdeményezésére jogosultak és azok célja közötti összefüggés.

A személyes érintettség esetén kezdeményezhető eljárásfajták az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b)-e) pontjaiban írt egyedi ügyben alkalmazandó jogszabály és az Alaptörvény összhangjának vizsgálata bírói kezdeményezésre (Abtv. 25. §), egyedi ügyben alkalmazandó jogszabály és az Alaptörvény összhangjának vizsgálata alkotmányjogi panasz alapján (Abtv. 26. § (1) bekezdés) és bírói döntés és az Alaptörvény összhangjának vizsgálata alkotmányjogi panasz alapján (Abtv. 27. §). Ezt egészíti ki az Abtv. 26. § (2) bekezdésében írt kivételes alkotmányjogi panasz, amely jogszabály és az Alaptörvény összhangjának vizsgálatára irányul, és amely akkor kezdeményezhető, ha a jogszabály alaptörvény-ellenessége közvetlenül, bírói döntés nélkül okoz jogsérelmet, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.

Mind a négy eljárásfajtára jellemző tehát, hogy csak a közvetlen érintettség esetén folytatható. Az eljárások célja viszont jelentősen különbözik. A két szélső pont a közvetlen panasz, amely csak normakontrollra irányul (hiszen bírói döntés hiányában kezdeményezhető), valamint a bírói döntés elleni alkotmányjogi panasz, amelyben nem kell (nem is szabad) az alkalmazott jogszabály alaptörvény-ellenességére hivatkozni. A másik két eljárás esetén ugyanilyen sajátosságokat látunk: a bírói kezdeményezés csak normakontrollra irányul, habár konkrét eljárással összefüggésben, míg a jogszabályt támadó alkotmányjogi panasz bizonyos értelemben ennek a fordítottja: konkrét bírói döntés ellen irányul, de valójában normakontrollt kell indítványozni. Ezeknek a sajátosságoknak a következménye az eljárási feltételek bonyolultsága, amit a három alkotmányjogi panasz esetén az önálló eljárási szakasz, a panasz befogadhatóságának vizsgálata is jelez.

### 4.3.3. ÁLTALÁNOS ELJÁRÁSI FELTÉTELEK

Mielőtt rátérnénk írásunk tulajdonképpeni tárgyára, az alkotmányjogi panaszok bővebb vizsgálatára, megjegyezzük, hogy a bírói kezdeményezésekkel szemben támasztható formai és tartalmi követelményeket is esetről esetre állapította meg az Alkotmánybíróság,<sup>524</sup> majd ezeket a III/1825/2014. számú ügyben hozott 3058/2015. (III. 31.) AB végzés (a továbbiakban: ABV) össze is foglalta. Az ott írtak részben irányadók az alkotmányjogi panaszokra is.

Az ABV az eljárási feltételek meghatározását az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésére alapította. Megállapította, hogy a rendelkezés a)–g) pontjai felsorolják az Alkotmánybíróság eljárásait (a hatáskörébe tartozó ügyeket), ezért – szemben a korábbi Alkotmánnyal, amely csak az utólagos normakontrollt szabályozta – az alkotmánybíróági eljárások típuskényszerének tiszteletben tartása közvetlen és megkerülhetetlen alkotmányos követelmény.

Az Alaptörvény 24. cikkében az Alkotmánybíróságra bízott feladatból és az eljárásaira vonatkozó típuskényszerből következően az Alkotmánybírósághoz intézett indítványokkal szemben három általános – mindegyik eljárásfajtára, így az alkotmányjogi panaszokra is irányadó – követelményt állapított meg:

**Általános alanyi feltétel:** mivel az egyes eljárások indítványozására jogosultak köre eltér egymástól, minden eljárásfajtát csak az arra feljogosított indítványozó kezdeményezhet, ami önmagában is megköveteli, hogy az egyes indítványok típusa azonosítható legyen, az eljárásfajták ne keveredjenek.

**Általános világossági követelmény:** eszerint az indítványozók jogosultsága és az eljárási feltételek különbözősége nem kizárólag formális követelmény, hanem azt az indítványok tartalmának is tükröznie kell. Az egyes indítványok nem rejthetnek más indítványokat, nem szolgálhatnak sem

<sup>524</sup> Így a 3230/2013. (XII. 21.) AB végzés, 3111/2014. (IV. 17.) AB végzés, 3112/2014. (IV. 17.) AB végzés, 3193/2014. (VII. 15.) AB végzés, 3242/2014. (IX. 22.) AB végzés.

az indítványozásra jogosultak körének burkolt kitágítására, sem olyan más eljárásfajta leplezésére, amelynek kezdeményezésére az indítványozó nem jogosult. Ez a feltétel végső soron a 31/1990. (XII. 18.) AB határozattal indult gyakorlaton nyugszik.

**Általános hatásköri követelmény:** ennek alapján az indítvány érdemi elbírálása nem vezethet arra, hogy az Alkotmánybíróság átvegye más alkotmányos – jogalkotó vagy jogalkalmazó – intézmény feladatait. Ebből fakadó követelmény, hogy az indítványok az Alaptörvényben meghatározott célokra irányuljanak és az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozó kérelmet tartalmazzanak.

A továbbiakban az Alkotmánybíróság a három általános követelményt a bírói kezdeményezésekre vonatkoztatta. Ezek közül két, egymással összefüggő tárgyi feltétel nem kizárólag a bírói kezdeményezésekre vonatkozik, hanem minden más indítványfajtára, így a panaszokra is, azok sajátosságainak megfelelően.

**Határozott indítvány:**<sup>525</sup> a feltétel közvetlenül az Abtv. 52. §-ának (1) bekezdésén alapul. Az indítvány akkor határozott, ha az 52. § (1b) bekezdésben felsorolt feltételeknek következetesen eleget tesz, így pontosan és egyértelműen megjelöli az indítvány indokait, az indítvány által támadott jogszabályt, jogszabályi rendelkezést vagy bírói döntést, valamint az Alaptörvény vagy nemzetközi szerződés megsértett rendelkezését. Az indítványnak indokolnia kell továbbá, hogy a sérelmezett jogszabály, jogszabályi rendelkezés vagy bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével (panasz esetén természetesen valamely alapvető joggal) vagy a nemzetközi szerződéssel, továbbá kifejezett kérelmet kell tartalmaznia a támadott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítására és alkalmazása tilalmának kimondására. Az utóbbi feltétel a panaszok egyik fajtája esetén a bírói döntés megsemmisítésére vonatkozik. Korábbi döntéseiben az Alkotmánybíróság megállapította már, hogy nem alkalmas az indítvány érdemi elbírálásra, ha félreérthetően jelöli meg az Alaptörvénynek azt a rendelkezését, amelyet sérülni vél,<sup>526</sup> vagy pusztán megjelöli azt, de nem indokolja meg – nem tartalmaz részletes érvelést arra vonatkozóan –, hogy az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével miért ellentétes a támadott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés.<sup>527</sup> Az elégtelen indokolás miatt akadálya az érdemi elbírálásnak az is, ha a támadott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés és az Alaptörvény megjelölt rendelkezése között nem állapítható meg összefüggés,<sup>528</sup> vagy az alkotmányjogi értelemben nem releváns.<sup>529</sup>

**Határozott kérelem:** a feltétel tulajdonképpen a határozott indítvány része. Az ABV megállapítása szerint ugyanis nem alkalmas az indítvány érdemi elbírálásra akkor sem, ha nem tartalmaz világos kérelmet az alkalmazandó jogkövetkezmenyre,<sup>530</sup> vagy olyan jogkövetkezmény alkalmazását kéri – mulasztással előidézett alaptörvényesség fennállásának megállapítását –, amelynek kezdeményezésére nem jogosult, mivel a mulasztás megállapítása az Abtv. szerint (szemben a korábbi szabályozással) nem indítványfajta, hanem az Alkotmánybíróság mérlegelésén alapuló lehetséges jogkövetkezmény.<sup>531</sup>

A két feltétellel összefüggésben hangsúlyozta az Alkotmánybíróság, hogy a határozottság követelményének minden támadott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés és az Alaptörvény minden felhívott rendelkezése vonatkozásában külön-külön teljesülnie kell, mivel az Abtv. 52. §-ának (2) bekezdése értelmében „az Alkotmánybíróság által lefolytatott vizsgálat – a törvényben taxatív felsorolt kivételekkel – kizárólag a megjelölt alkotmányossági kérelemre korlátozódik”.<sup>532</sup> Ennek különös

<sup>525</sup> Az ABV ezt határozott kérelemnek nevezi, viszont a következőkben tárgyalandó petitumot is kérelemnek nevezi. Ebben a cikkben a biztosabb elhatárolás érdekében ezért a certa applicatio a határozott indítványt, vagyis a tágabb feltételrendszert, míg a certum petitum a szűkebb értelemben vett határozott kérelmet jelöli.

<sup>526</sup> 3175/2014. (VI. 18.) AB végzés, Indokolás [5].

<sup>527</sup> 3136/2013. (VII. 2.) AB végzés, 3193/2014. (VII. 15.) AB végzés, 3226/2013. (XII. 12.) AB végzés.

<sup>528</sup> 3269/2012. (X. 4.) AB határozat, 12/2014. (IV. 10.) AB határozat, 3025/2014. (II.17.) AB határozat, 37/2013. (XII. 5.) AB határozat, 3074/2013. (III. 14.) AB határozat.

<sup>529</sup> 3009/2012. (VI. 21.) AB határozat.

<sup>530</sup> 3175/2014. (VI. 18.) AB végzés, 3001/2015. (I. 12.) AB határozat.

<sup>531</sup> 3230/2013. (XII. 21.) AB végzés, 3238/2013. (XII. 21.) AB végzés, 3135/2013. (VII. 2.) AB határozat.

<sup>532</sup> 3136/2013. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [7].

súlya van: a kérelemnek az Abtv. 52. §-án alapuló határozottsága olyan feltétel, amely az indítványozót terheli, de az Alkotmánybíróságot is köti: nem alkalmazhat olyan jogkövetkezményt, amelyet az indítványozó nem kért.

#### 4.3.4. AZ ALKOTMÁNYJOGI PANASZ JOGI TERMÉSZETE

Az alkotmányjogi panaszt már az ideiglenes Alkotmány idején hatályos régi Abtv. (1989. évi XXXII. törvény az Alkotmánybíróságról) is ismerte (1. § d) pont, 48. §). Azt a konkrét ügyben alkotmányellenesnek vélt jogszabály alkalmazása miatt bekövetkezett alapjogsérelem miatt lehetett a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül írásban előterjeszteni, feltéve, hogy a panaszos az egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nem volt számára biztosítva. Az Alkotmánybíróság eljárására egyébként az alkotmányellenesség utólagos vizsgálatára (normakontrollra) vonatkozó szabályok voltak irányadók.

Az alkotmányjogi panasz alkalmazását érintő első fontos döntés az 57/1991. (XI. 8) AB határozat (Jánosi-ügy) volt. Ebben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy

- elsődleges alapjogvédő állami intézmények a rendes bíróságok<sup>533</sup> (L. BITSKEY–TÖRÖK 2015, 21.);
- az alkotmányjogi panasz jogorvoslat, még ha rendkívül sajátos is (ez a régi Abtv. szabályából is következik, amely szerint az alkotmányjogi panasz előterjesztésének feltétele az egyéb jogorvoslatok kimerítése);<sup>534</sup>
- az alkotmányjogi panasz benyújtójának alanyi joga van ahhoz, hogy ügyében az Alkotmánybíróság határozzon<sup>535</sup> (CSERVÁK 2015);
- az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvényen alapuló joga van ahhoz, hogy az alkotmányellenes bírósági ítéletet megsemmisítse;
- a jogsérelemnek ezért az Alkotmánybíróság eljárása folytán kell orvosolhatónak lennie, különben a panasz a jogorvoslati jellegét veszítené el, ami lényegi elem, mert ez különbözteti meg az utólagos normakontrolltól.

Az ügyben kialakult jogirodalmi vita nem az alkotmányjogi panasz jogorvoslati természetét vitatta, hanem a határozat egyetlen elemét kifogásolta, mégpedig azt, hogy az ügyben az Alkotmánybíróság a rendes bíróságok érintett ítéleteit megsemmisítette. Ennek lehetőségére ugyanis a régi Abtv. egyáltalán nem utalt. Enélkül persze a panasz jogorvoslati jellege nem érvényesülhetett volna maradéktalanul, a panasz folytán feltárt alkotmányellenesség nem maradhatott következmény nélkül. Az Országgyűlés a mulasztást az alkotmányjogi panasz alapján alkotmányellenessé nyilvánított jogszabály konkrét esetben történő alkalmazhatóságának visszamenőleges kizárására irányuló eljárás megteremtéséről szóló 1999. évi XLV. törvénnyel orvosolta.

Kérdés ezek után, hogy merülhet-e fel még mindig kétely az alkotmányjogi panasz jogorvoslati jellegét illetően. Álláspontunk szerint a jogorvoslat valamely eljárás során hozott döntés kontrolljának az a fajtája, amely a támadott döntés szintén eljárási szabályok alapján történő felülvizsgálatát jelenti a feltárt hiba orvoslása érdekében, a teljes eljárás vagy legalább a döntés felülbírálatának, azaz a döntés megváltoztatásának vagy megsemmisítésének (közvetlen vagy közvetett) jogával. Ki kell emelni ebből a definícióból azt, hogy a jogorvoslat célja mindig az érintett (ügyfél) vagy a jogorvoslatot végző hatóság, bíróság vagy más szerv által jogi vagy ténybeli okból hibásnak (azaz alkotmányellenesnek, törvénysértőnek vagy megalapozatlannak) tartott döntés orvoslása.<sup>536</sup> (PATYI, 2005, 232. old.) Ha ezt a meghatározást elfogadjuk, az alkotmányjogi panasz jogorvoslat.

<sup>533</sup> Ezt az Alaptörvény rendszerében a 28. cikk már világosan alátámasztja.

<sup>534</sup> Ezt először az 57/1991. (XI. 8) AB határozat jelentette ki, majd a 3367/2012. (XII. 15.) AB végzés fenntartotta, és a 6/2013. (III. 1.) AB határozat megerősítette.

<sup>535</sup> Ezzel teljesedett ki az alanyi jogvédelem intézményrendszere.

<sup>536</sup> Patyi András felhívja a figyelmet arra, hogy a közigazgatási jogi jogorvoslati definíciók „orvoslás” eleme Szamel Lajoshoz nyúlik vissza.

Azt ugyanakkor be kell látni, hogy az alkotmányjogi panasz és az egyéb eljárásjogokban (Kp., Ákr., Be., Pp., Szabs.) szabályozott jogorvoslati eszközök között van egy lényeges különbség, mégpedig az, hogy az egyéb eljárásjogok jogorvoslati eszközeinek alkalmazása megőrzi az alapeljárásokra jellemző kontradiktórius jelleget, vagyis a jogorvoslat kezdeményezőjéhez képest ellenérdekelt felek is részt vesznek (mégpedig ellen-indítványtételi joggal) a jogorvoslati eljárásban, míg az alkotmányjogi panasz esetén ez a körülmény hiányzik. Az alkotmányjogi panasz előterjesztője saját jogának megsértését úgy vitathatja, hogy sem ehhez, sem a panasz folytán hozott alkotmánybírói döntés következményéhez (a támadott döntés sorsához) az ellenérdekelt felek nem szólhatnak hozzá. Ebből a körülményből két következtetés mindenképpen levonható.

Az egyik következtetés az, hogy az Alkotmánybíróság soha nem a keresetet, vádat bírálja el, ilyen értelemben nem a támadott döntés szakjogi (polgári jogi, büntetőjogi, szabálysértési jogi, más közigazgatási jogi) helyességét, még kevésbé annak megalapozottságát bírálja felül. Az alkotmányjogi panasz tehát a lehető legszorosabban az alkalmazott jogszabály – illetve az Alaptörvény rendszerében a bírói döntés – alapjogsértő jellege miatt nyújtható be. A másik következtetés a fentiből fakad: az Alkotmánybíróságnak sem szabad figyelmen kívül hagynia az alkotmányjogi panasz elbírálásakor, hogy az ellenérdekű felek nem részesei az eljárásának. A panaszos szubjektív jogának sérelme ezért objektív alapjogsértés következménye kell hogy legyen. Másként megfogalmazva: az Alkotmánybíróság nem védheti olyan módon a panaszos szubjektív jogát, hogy döntése folytán, azzal egyidejűleg szubjektív alapjogsérelmet okozzon az ellenérdekű feleknek. Ilyen értelemben tehát az alkotmányjogi panasz jogorvoslati természete ellenére valóban nem szakad el teljesen a normakontrolltól: még bírói döntés elleni panasz esetén is az Alaptörvény (az abban biztosított alapvető jog) objektív védelme, érvényesítése a cél.<sup>537</sup> Az alkotmányjogi panasz tehát egészen különleges, alkotmányos (és nem rendes eljárási) jogorvoslat. Ezt erősíti az is, hogy az indítvány befogadhatósága során mérlegelendő egyik körülmény az, hogy a panaszban megjelölt alaptörvény-ellenesség a bírói döntést érdemben befolyásolta-e, illetve a kérdés alapvető alkotmányjogi jelentőségű-e (Abtv. 29. §).

#### 4.3.5. AZ ALKOTMÁNYJOGI PANASZ AZ ALAPTÖRVÉNY RENDSZERÉBEN

Az Alkotmánybíróságot az Alaptörvény felhatalmazta a bíróságok ítéletének megsemmisítésére, ehhez pedig elegendő, ha az ítélet sérti az indítványozó alapjogát, nem szükséges ehhez alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása sem. Az alkotmányjogi panasz tehát kétfelé vált [amit a harmadik, 26. § (2) bekezdése szerinti közvetlen alkotmányjogi panasz egészített ki, de annak bírói ítéletre nincs kihatása, hiszen éppen attól függetlenül terjeszthető elő]. Tény, hogy a támadott ítélet megsemmisíthetőségét az Abtv. csak a 27. § szerinti „valódi”, a bírói ítélet ellen [vagyis nem alkotmányellenes jogszabály alkalmazása miatt, a 26. § (1) bekezdése alapján] előterjesztett panasz esetén jelenti ki egyértelműen, miközben ebben az esetben is lehetővé teszi az alkalmazási tilalom kimondását. Az Abtv. 28. §-a a kétféle panasz között azonban korlátlan átjárást biztosít: az Alkotmánybíróság a bírói döntés felülvizsgálatára irányuló eljárásban az alkalmazott jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját illető vizsgálatot is lefolytathatja, és fordítva, alkalmazott jogszabályt támadó panasz esetén a bírói döntés alkotmányosságát is vizsgálhatja.

A hatályos szabályok szerint a bírói döntés elleni panasz (27. §) immár valódi, alkalmas az egyéni jogsérelem közvetlen orvoslására. Az átjárhatóság (28. §) miatt pedig a közvetlen orvoslás az alkalmazott jogszabályt támadó panasz esetén is lehetséges, ez a panasz is maradéktalanul jogorvoslati természetű tehát. Nincs ok így arra következtetni, hogy megváltozott (különösen: csökkent) volna a jogintézmény jellege a régi Abtv.-hez képest: az változatlanul jogorvoslat. Ez következik az Abtv. indokolásából is: „[h]a pedig pusztán a jogszabály alkotmányellenességét állítja az indítványozó, és nem kéri a döntés megsemmisítését, akkor pont az indítványozó nem részesülne az AB eljárás kedvező hatásából (döntés megsemmisítése, alkalmazási tilalom).”

<sup>537</sup> 3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [28].

Az alkotmánybíróági eljárás tehát a bírói felülvizsgálat különleges formájának tekinthető (PACZOLAY 1995, 11–14.). Magyarországon mindenesetre ez a harmadik magyarázat ráillik az Alkotmánybíróság eljárására. Egyfelől általában abban az esetben vehető igénybe, ha a közigazgatási határozat (rendes) bírósági felülvizsgálatára már sor került. Ilyenkor az eljárás vagy közvetlenül a bíróság által felülbírált közigazgatási hatósági döntés vagy az ennek alapjául szolgáló jogszabály alkotmányosságának vizsgálatára irányul. A bírósági határozatok alkotmánybíróági felülvizsgálata tehát kiterjed a közigazgatási ügyekben hozott bírósági ítéletekre is. Következésképpen az Alkotmánybíróság immár úgy működik, mint a Kúria – különleges hatáskörű – felsőbírósága. Ez utóbbi jellemzője miatt az osztályozásunk szerint tehát az Alkotmánybíróság a közigazgatás külső, jogalkalmazói típusú kontrolljának eszköze.

#### 4.4. A JOGÉRVÉNYESÍTÉSI LEHETŐSÉGEK AZ UNIÓ KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁSI JOGÁBAN<sup>538</sup>

Az Európai Unió számos ponton kapcsolódik a tagállamok közigazgatásához, azonban az Uniónak ugyanúgy van közigazgatása, mint a nemzetállamoknak, csak az Unió jellegéből és működéséből adódóan számos tekintetben az uniós közigazgatás sajátosnak tekinthető.

Az **Európai Unió jogának végrehajtása** a tagállamok és az uniós szervek közös feladata: az Unió jogának közvetlen végrehajtása az uniós jog saját szervezetek általi, míg a közvetett végrehajtás az uniós jog tagállami közigazgatási szervek általi végrehajtását jelenti (BOROS 2018a).

Az Unió jogának való megfelelést számos uniós és tagállami ellenőrzési mechanizmus is támogatja (BLUTMAN 2013, 119.).

A **tagállamok** feladata elsődlegesen az uniós irányelvek időszerű és helyes átültetése, valamint az uniós jogforrások egész rendszerének megfelelő alkalmazása, és ahogyan arra már utaltunk, annak közvetett végrehajtása.<sup>539</sup>

Az Unió alapító szerződése szerint éppen ezért először tagállami szinten lehet a jogorvoslati jogokat érvényesíteni.

Az Unió jogának közvetlen végrehajtásának csúcsszerve a **Bizottság**, amelynek nagyon fontos feladata, hogy őrkdjön az uniós jog végrehajtása felett. Ennek megfelelően a Bizottság nyomon követi az uniós jog alkalmazását, és biztosítja, hogy a tagállami jogalkotás összhangban legyen az uniós joggal.<sup>540</sup>

##### 4.4.1. A KÖTELEZETTSÉGSZEGÉSI ELJÁRÁS

A Bizottság ilyen értelemben vett megfeleléségi ellenőrzése egyrészt **saját** hatáskörben lefolytatott és a **kezdeményezések** alapján indított eljárásokban realizálódik (BOROS 2014, 21.).

A Bizottság „e célból rendszeresen ellenőrzi a tagállamok által megküldött, nemzeti jogba való átültetést biztosító intézkedések szövegét, és saját kezdeményezésére vizsgálatokat indít. Ezen túlmenően pedig értékeli az állampolgárok, vállalkozások, nem kormányzati szervezetek és egyéb érdekeltek által benyújtott panaszokat, valamint az Európai Parlamenttől érkező petíciókat, amelyek az uniós jog potenciális megsértéséről számolnak be, és eljár ezekben”<sup>541</sup> (BOROS 2014, 22–23.).

<sup>538</sup> A 4.4. fejezet Iván Dániel írása.

<sup>539</sup> Az EUMSZ 291. cikkének (1) bekezdése.

<sup>540</sup> Az EUSZ 17. cikke értelmében „[a Bizottság] gondoskodik a Szerződések, valamint az intézmények által a Szerződések alapján elfogadott intézkedéseknek az alkalmazásáról. [...] felügyeli az uniós jog alkalmazását [...]”

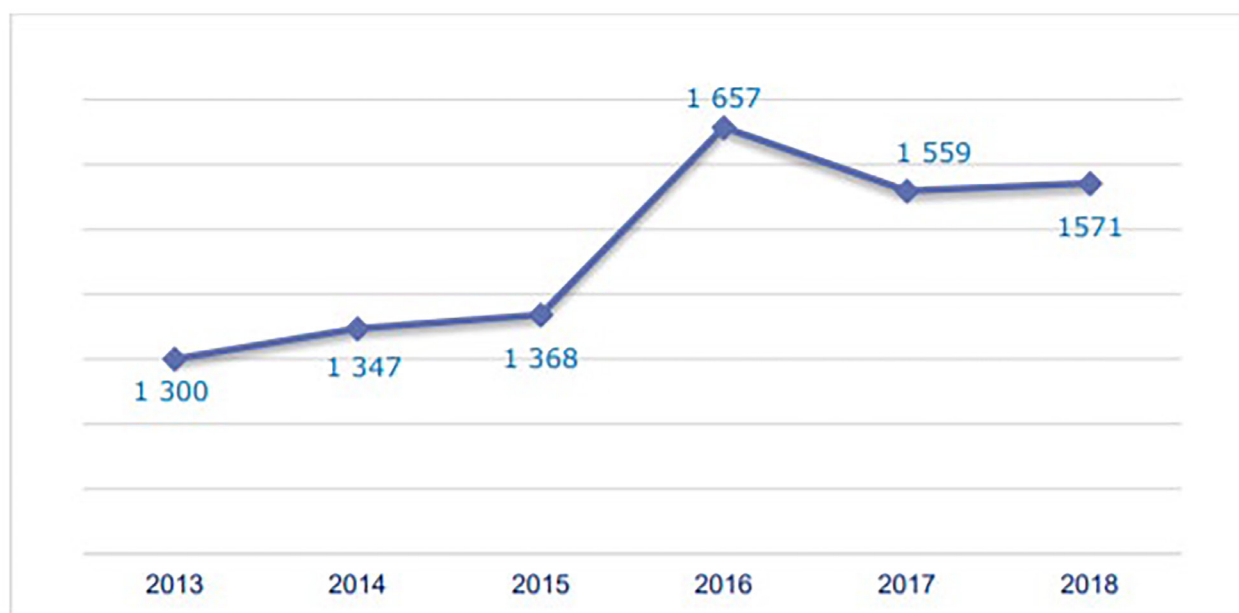
<sup>541</sup> Az uniós jog alkalmazásának ellenőrzése 2014. évi éves jelentés. COM(2015) 329. A panaszok benyújtásának szabályairól lásd A panaszossal való kapcsolattartás a közösségi jog megsértése tekintetében című 2002-es bizottsági közleményt – COM(2002).

Az uniós jog megsértésének három fő típusát különböztethetjük meg a Bizottság éves jelentései alapján:<sup>542</sup> egyrészt az olyan eseteket, amelyek során a tagállam nem értesítette időben a Bizottságot valamely olyan intézkedéséről, amely egy irányelv átültetésére vonatkozik. Emellett olyan esetek is előfordulnak, amelyek során a Bizottság úgy ítéli meg, hogy egy tagállam jogalkotása nem felel meg az uniós jogalkotás követelményeinek, harmadrészt előfordulnak olyan jogsértések is, amelyek abból fakadnak, hogy a tagállamok nem megfelelően alkalmazzák az uniós jogot.

Amennyiben a Bizottság valamilyen, említett kollíziót észlel, egyeztetést kezdeményez – egy felszólító levél formájában – az érintett tagállammal, amely során a Bizottság felkéri a tagállami kormányt, hogy két hónapon belül tegye meg a meg nem feleléssel kapcsolatos észrevételeit.

Ennek sikertelensége esetén indokolással ellátott véleményt bocsát ki, amelyben ismerteti a jogsértéssel kapcsolatos indokolt álláspontját. Ezzel kezdetét veszi a **hivatalos kötelezettségszegési eljárás** (BOROS 2014, 18–22.) Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 258. cikke szerint<sup>543</sup> „ha a Bizottság megítélése szerint egy tagállam a Szerződésekből eredő valamely kötelezettségét nem teljesítette, az ügyről indokolással ellátott véleményt ad, miután az érintett államnak lehetőséget biztosított észrevételei megtételére. Ha az érintett állam a Bizottság által meghatározott határidőn belül nem tesz eleget a véleményben foglaltaknak, a Bizottság az Európai Unió Bíróságához fordulhat.”

Valójában tehát a Bizottság a tagállamokkal való egyeztetés során igyekszik a jogsértés feloldására, azaz a pert megelőző szakaszban van lehetőség megfelelő jogvédelem biztosítására. A gyakorlatban az esetek több mint 85%-a megoldódik a pert megelőző szakaszban. A peres szakasz hozzávetőlegesen két évig tart. A Bíróság ítélete alapján a tagállam köteles jogszabályait és gyakorlatát az ítéletben foglaltak szerint módosítani. Amennyiben erre nem kerül sor, úgy az ügy ismét a Bírósághoz kerülhet, ahol a Bizottság átalányösszeg vagy kényszerítő bírság kiszabását kezdeményezheti.<sup>544</sup>



12. ábra: A folyamatban lévő kötelezettségszegési ügyek az év végén (2013–2018)  
 Forrás: Az uniós jog alkalmazásának ellenőrzéséről szóló 2018. évi éves jelentés melléklete<sup>545</sup>

<sup>542</sup> Lásd Az uniós jog alkalmazásának ellenőrzéséről szóló éves jelentéseket 2013–2018. MELLÉKLET – IP/19/3030.

<sup>543</sup> Kötelezettségszegési eljárás az uniós jog egyéb rendelkezései alapján is indítható, például az EUMSZ 101. és 102. cikkével együttesen alkalmazott 106. cikke szerint. Ez a jelentés ezen eljárásokat is figyelembe veszi.

<sup>544</sup> [https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/index\\_hu.htm](https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/index_hu.htm) (A letöltés dátuma: 2019. 08. 10.)

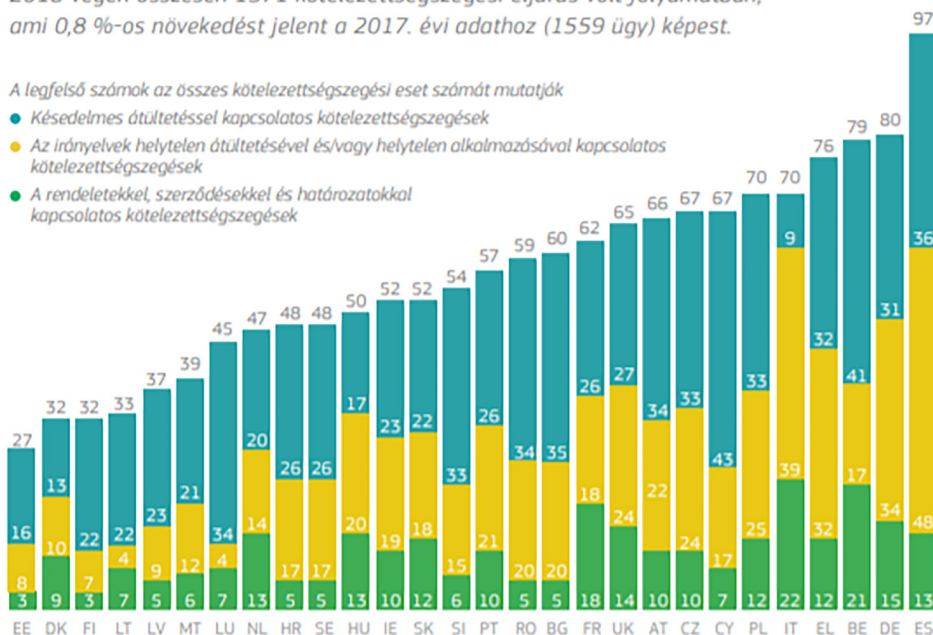
<sup>545</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/eu28-factsheet-2018\\_hu.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/eu28-factsheet-2018_hu.pdf) (A letöltés dátuma: 2019. 08. 11.)

2018-ban a Bizottság 644 új kötelezettségszegési eljárást indított.<sup>546</sup> Ez 10%-os csökkenést jelent 2017-hez képest, amikor 716 ilyen eljárás indult. A Bizottság emellett 157 indokolással ellátott vélemény is kiadott 2018-ban, ami alatta marad a 2017. évi 275 esetnek.<sup>547</sup>

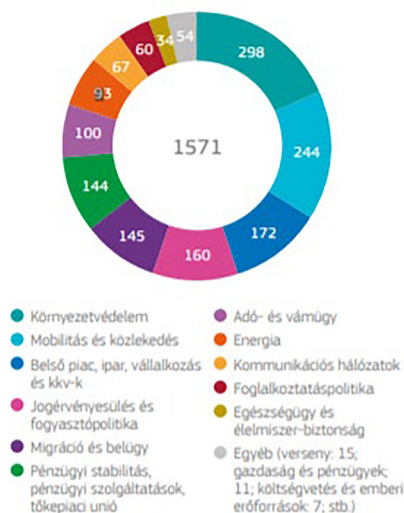
2018 végén összesen 1571 kötelezettségszegési eljárás volt folyamatban, ami 0,8 %-os növekedést jelent a 2017. évi adathoz (1559 ügy) képest.

A legfelső számok az összes kötelezettségszegési eset számát mutatják

- Késedelmes átültetéssel kapcsolatos kötelezettségszegések
- Az irányelvek helytelen átültetésével és/vagy helytelen alkalmazásával kapcsolatos kötelezettségszegések
- A rendeletekkel, szerződésekkel és határozatokkal kapcsolatos kötelezettségszegések



13. ábra: A folyamatban lévő kötelezettségszegési eljárások 2018. december 31-én (összesen) Forrás: Az uniós jog alkalmazásának ellenőrzéséről szóló 2018. évi éves jelentés melléklete<sup>548</sup>



14. ábra: A kötelezettségszegési eljárásokkal érintett főbb szakterületek Forrás: Az uniós jog alkalmazásának ellenőrzéséről szóló 2018. évi éves jelentés melléklete<sup>549</sup>

<sup>546</sup> A Bizottság határozatai elérhetők az alábbi linken: [https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement\\_decisions/?lang\\_code=en](https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/?lang_code=en)

<sup>547</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/eu28-factsheet-2018\\_hu.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/eu28-factsheet-2018_hu.pdf) (A letöltés dátuma: 2019. 08. 11.)

<sup>548</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/eu28-factsheet-2018\\_hu.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/eu28-factsheet-2018_hu.pdf) (A letöltés dátuma: 2019. 08. 11.)

<sup>549</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/eu28-factsheet-2018\\_hu.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/eu28-factsheet-2018_hu.pdf) (A letöltés dátuma: 2019. 08. 11.)

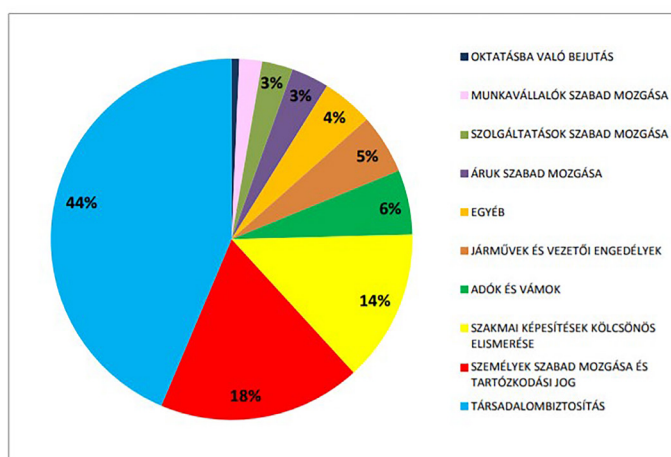


#### 4.4.2. A SOLVIT-RENDSZER

A SOLVIT<sup>550</sup> a belső piaci problémamegoldó hálózat alkalmazásának alapelveiről szóló, 2001. december 7-i 2001/893/EK bizottsági ajánlás eredményeként került létrehozásra. A SOLVIT<sup>551</sup> lényegében egy olyan hálózat, amely a tagállamok saját közigazgatásukon belül felállított központokból áll, és amelynek feladata az uniós polgárok és vállalkozások által jelzett problémák gyors és informális megoldása.<sup>552</sup>

A hálózat működését a Bizottság felügyeli. A SOLVIT tevékenységét az elmúlt időszakban számos ponton konkretizálták, főleg a Bizottság ajánlásainak köszönhetően,<sup>553</sup> így ma már a legtöbb bejelentés az olyan kérdésekkel foglalkozik, amelyek során az uniós polgárok vagy vállalkozások „nehézségeket tapasztalnak uniós jogaiknak a közigazgatási szervek általi elismerése kapcsán, különösen az Unión belüli külföldre költözés, illetve határokon átnyúló üzleti tevékenység végzése alkalmával”.<sup>554</sup>

A Bizottság 2017-es megfeleléségi értékelésében kifejtette, hogy a SOLVIT a 2002-es elindítása óta a kezdeti öthöz képest ma már kétszáz ügyet kezel havonta, éves szinten ez két-háromezer ügyet jelent. Ebben a rendszerben az ügyek 89%-át sikerült megoldani.<sup>555</sup>



15. ábra: A SOLVIT által kezelt jogterületek, 2002–2016  
 Forrás: A SOLVIT megerősítésének cselekvési terve<sup>556</sup>

<sup>550</sup> További információk: [http://ec.europa.eu/solvit/index\\_hu.htm](http://ec.europa.eu/solvit/index_hu.htm) (A letöltés dátuma: 2019. 08.11.)

<sup>551</sup> A SOLVIT működését meghatározó elveket annak jelenlegi jogalapja, a 2013. szeptember 17-i 2013/461/EU bizottsági ajánlás (HL L 249., 2013.9.19., 10.) is megerősítette.

<sup>552</sup> A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: A Bizottság 2017. évi munkaprogramja – Építsünk olyan Európát, amely védelmet nyújt, eszközöket ad polgárai kezébe és garantálja a biztonságot, COM(2016) 710 final, 2016. október 25.

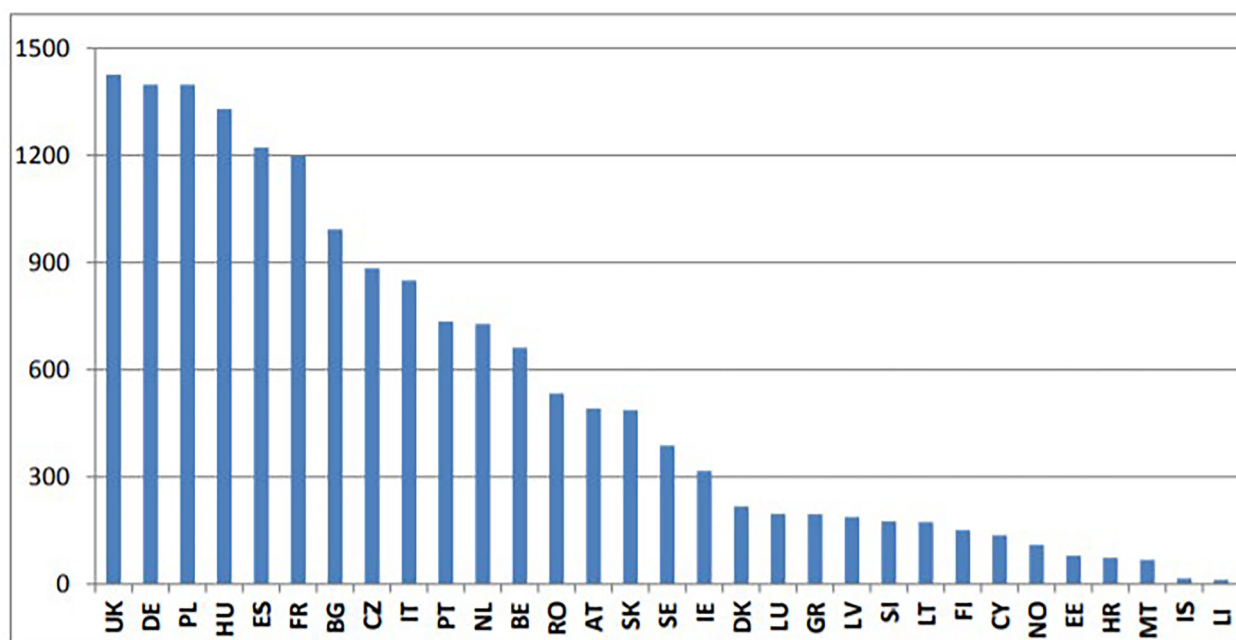
<sup>553</sup> Lásd ehhez: A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Az egységes piac továbbfejlesztése: a polgárok és vállalkozások lehetőségeinek bővítése, COM(2015) 550 final, 2015. október 28.

<sup>554</sup> A SOLVIT megerősítésének cselekvési terve: Az egységes piac előnyeinek megvalósítása a polgárok és a vállalkozások számára. COM(2017) 255 final. [https://ec.europa.eu/solvit/\\_docs/2017/com-2017-255\\_hu.pdf](https://ec.europa.eu/solvit/_docs/2017/com-2017-255_hu.pdf) (A letöltés dátuma: 2019. 08. 12.)

<sup>555</sup> A SOLVIT megerősítésének cselekvési terve: Az egységes piac előnyeinek megvalósítása a polgárok és a vállalkozások számára. COM(2017) 255 final. [https://ec.europa.eu/solvit/\\_docs/2017/com-2017-255\\_hu.pdf](https://ec.europa.eu/solvit/_docs/2017/com-2017-255_hu.pdf) (A letöltés dátuma: 2019. 08. 12.)

<sup>556</sup> A SOLVIT megerősítésének cselekvési terve: Az egységes piac előnyeinek megvalósítása a polgárok és a vállalkozások számára. COM(2017) 255 final. [https://ec.europa.eu/solvit/\\_docs/2017/com-2017-255\\_hu.pdf](https://ec.europa.eu/solvit/_docs/2017/com-2017-255_hu.pdf) 6. oldal. (A letöltés dátuma: 2019. 08. 12.)





16. ábra: A hazai SOLVIT-központokban kezelt ügyek száma, 2002–2016  
 Forrás: A SOLVIT megerősítésének cselekvési terve<sup>557</sup>

#### 4.4.3. A BÍRÓSÁGI JOGÉRVÉNYESÍTÉS EZ EURÓPAI UNIÓBAN

A jogérvényesítés másik fontos intézménye az Európai Unió Bírósága,<sup>558</sup> amely az alapító szerződések alapján sajátosan egyesíti a közigazgatási, az alkotmány- és nemzetközi bíróságok hatásköreit.<sup>559</sup> A Bíróság<sup>560</sup> luxembourgi székhellyel működik, és **két igazságszolgáltatási fórumból áll**: ezek a Bíróság és a Törvényszék. A harmadik fórum 2016. szeptember 1-jéig a Közszolgálati Törvényszék volt, amelynek hatáskörei az igazságügyi reform<sup>561</sup> keretében átkerültek a Törvényszékhez.

<sup>557</sup> A SOLVIT megerősítésének cselekvési terve: Az egységes piac előnyeinek megvalósítása a polgárok és a vállalkozások számára. COM(2017) 255 final. [https://ec.europa.eu/solvit/\\_docs/2017/com-2017-255\\_hu.pdf](https://ec.europa.eu/solvit/_docs/2017/com-2017-255_hu.pdf) 7. oldal (A letöltés dátuma: 2019. 08. 12.)

<sup>558</sup> Gündisch, Jürgen – Wienhues, Sigrid (2003): Jogvédelem az Európai Unióban. Budapest, Országos Igazságszolgáltatási Tanács Hivatala. Második, aktualizált kiadás. 5.

<sup>559</sup> BROWN, L. N. – KENNEDY, T. (1995): *The Court of Justice of European Communities*. Fourth edition. London, Sweet and Maxwell. (With 1995. Update). 440.

<sup>560</sup> A Bíróság ítéletei elérhetők a [www.curia.eu](http://www.curia.eu) honlapon.

<sup>561</sup> 2015/12/16 Az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 2015/2422 rendelete (2015. december 16.) az Európai Unió Bíróságának alapokmányáról szóló 3. jegyzőkönyv módosításáról. az Európai Unió és alkalmazottai közötti jogviták elsőfokú elbírálásával kapcsolatos hatáskörnek a Törvényszékre történő átruházásáról szóló, 2016. július 6-i (EU/Euratom) 2016/1192 európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 200., 2016. július 26., 137.).

A Van Gend & Loos-ügyben<sup>562</sup> 1963-ban született ítélet óta érvényesül az uniós jog közvetlen hatályának elve a tagállamokban, amelynek értelmében jelenleg az európai polgárok nemzeti bíróságaik előtt közvetlenül is hivatkozhatnak az uniós jogi szabályokra, így kiemelt jelentősége van a nemzeti és az uniós bírósági fórumrendszer együttműködésének (BOROS 2014, 25.) és az ily módon a bírói joggyakorlatban kimunkált, az uniós jogalkalmazást jelentősen meghatározó elveknek.

► **37 127 ítélet és végzés 1952 óta:**

- Bíróság, körülbelül 21 703
- Törvényszék, körülbelül 13 875 (1989 óta)
- Közzolgálati Törvényszék, 1 549 (2005 - 2016)

■ **Bíróság:**

- 849 érkezett ügy
- 760 befejezett ügy
- 1001 folyamatban lévő ügyek
- Az eljárások átlagos időtartama: 15,7 Hónap

■ **Törvényszék:**

- 834 érkezett ügy
- 1009 befejezett ügy
- 1333 folyamatban lévő ügyek
- Az eljárások átlagos időtartama: 20 Hónap

*17. ábra: A Bíróság ügyérkezési adatai*

*Forrás: [www.curia.eu](http://www.curia.eu)<sup>563</sup>*

A Bíróság előtti **eljárás két részből**, egy írásbeli és egy szóbeli részből áll. Az írásbeli eljárás a keresetleveleknek, az előkészítő iratoknak, az ellenkérelmeknek, az észrevételeknek és az esetleges válaszoknak, valamint az ezek alátámasztásául szolgáló minden iratnak és okiratnak vagy ezek hiteles másolatainak közzlése a felekkel és az Unió azon intézményeivel, amelyeknek határozatai a jogvita tárgyát képezik.

A szóbeli eljárás a meghatalmazottaknak, tanácsadóknak és ügyvédeknek, továbbá a főtanácsnok indítványainak a Bíróság részéről történő meghallgatásából, valamint az esetleges tanúk és szakértők ki-, illetve meghallgatásából áll, a Bíróság Alapokmányának 20. cikke értelmében.<sup>564</sup> A Bíróság előtt a keresetet a hivatalvezetőnek címzett keresetlevéllel kell megindítani. A keresetlevélnek tartalmaznia kell a kérelmező nevét és lakóhelyét vagy székhelyét, az aláíró perbeli állását, annak a félnek vagy feleknek a nevét, aki vagy akik ellen a keresetet benyújtották, a jogvita tárgyát, a Bíróság döntésére irányuló kérelmet és azoknak a jogalapoknak a rövid összefoglalását, amelyekre a kérelmet alapozzák.<sup>565</sup>

Az Európai Unió Bíróságának Alapokmánya részletesen meghatározza a követendő eljárási szabályokat. Terjedelmi okokból itt csak a leglényegesebb pontokat emeljük ki:

- A Bíróság felkérheti a feleket, hogy nyújtsanak be minden olyan okiratot, és adjanak meg minden olyan tájékoztatást, amelyet a Bíróság szükségesnek tart.
- A Bíróság az eljárásban félként részt nem vevő tagállamokat, valamint intézményeket, szer-

<sup>562</sup> Lásd ehhez: 50ÈMEANNIVERSAIRE DE L'ARRÊT Van Gend & Loos. In.: <https://curia.europa.eu/VGL/book/files/assets/basic-html/index.html#1> (A letöltés dátuma: 2019. 08.07.).

<sup>563</sup> [https://curia.europa.eu/jcms/jcms/P\\_80908/hu/](https://curia.europa.eu/jcms/jcms/P_80908/hu/) (A letöltés dátuma: 2019. 08. 12.).

<sup>564</sup> [https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2016-08/tra-doc-hu-div-c-0000-2016-201606984-05\\_00.pdf](https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2016-08/tra-doc-hu-div-c-0000-2016-201606984-05_00.pdf) (A letöltés dátuma: 2019. 08. 09.)

<sup>565</sup> Lásd a hivatkozott Alapokmány 21. cikkét

veket és hivatalokat is felkérheti, hogy adjanak meg minden olyan tájékoztatást, amelyet a Bíróság az eljáráshoz szükségesnek tart.<sup>566</sup>

- A tárgyalásokon a Bíróság kihallgathatja a tanúkat, illetve meghallgathatja a szakértőket és magukat a feleket. Ez utóbbiak azonban csak képviselőik útján szólalhatnak fel a Bíróságon.<sup>567</sup>
- A Bíróság tanácskozásai titkosak.<sup>568</sup>
- Az ítéleteket indokolni kell, és azoknak tartalmazniuk kell azoknak a bírácoknak a nevét, akik a határozathozatalban részt vettek.<sup>569</sup>

A Bíróság előtt különféle keresettípusok indíthatók (OSZTOVITS 2015, 271–340.):

- Az **előzetes döntéshozatali eljárás** során a tagállami bíróságok jogosultak a Bírósághoz fordulni az uniós jog egy adott részének pontos meghatározása, értelmezése céljából. Ennek az eljárásnak olyan értelemben is kiemelt jelentősége van, hogy azt a nemzeti bíróságot, amely a határozat címzettje, az előtte folyó jogvita eldöntésekor köti a Bíróság ítélete, ahogyan a tartalmilag hasonló kérdésben eljáró más nemzeti bíróságokat is.
- A **tagállami kötelezettségszegés megállapítására** irányuló keresetről már szóltunk. Azt a Bizottság vagy valamely tagállam kezdeményezheti.
- A **megsemmisítés iránti keresettel** kérelmezhető az Unió valamely intézménye, szerve vagy hivatala jogi aktusának (különösen: rendelet, irányelv, határozat) megsemmisítése.
- Az **intézményi mulasztás megállapítása iránti keresettel** lehetséges felülvizsgálni az Unió intézményei, szervei és hivatali mulasztásának jogszerűségét, az intézmények felszólítás utáni hallgatása esetén.

A Törvényszék (ANGYAL 2015, 143–147.)

- három, illetve öt bíróból álló tanácsokban ülésezik.<sup>570</sup>
- A Törvényszék eljárást befejező határozata ellen és annak az érdemi kérdésekről csak részben rendelkező, illetve a hatáskör hiányára vagy a kereset meg nem engedhetőségére alapozott kifogásra vonatkozó eljárási kérdéssről rendelkező határozata ellen a Bírósághoz a megtámadott határozat közlésétől számított két hónapon belül fellebbezést lehet benyújtani. Ilyen fellebbezéssel bármelyik fél élhet, akinek indítványait egészben vagy részben elutasították.<sup>571</sup>
- A Bírósághoz benyújtott fellebbezés kizárólag jogkérdésre vonatkozhat. A fellebbezésben csak a Törvényszék hatáskörének hiányára, a fellebbező érdekeit hátrányosan befolyásoló eljárási szabálytalanságra, valamint az uniós jognak a Törvényszék általi megsértésére lehet hivatkozni.<sup>572</sup>

A Törvényszék hatáskörébe az alábbi ügyek tartoznak:

- a természetes és jogi személyek által benyújtott keresetek, amelyek az Európai Unió intézményeinek, szerveinek és hivatalainak határozatai ellen (amelynek ők a címzettjei, vagy amelyek közvetlenül és személyükben érintik őket), illetve rendeleti jellegű jogi aktusok ellen irányulnak (amelyek közvetlenül érintik őket, és amelyek nem tartalmaznak végrehajtási intézkedéseket), valamint amelyek tárgya valamelyik intézmény, szerv vagy hivatal mulasztása; ilyen például az a kereset, amelyben egy vállalkozás megtámadja azt a határozatot, amellyel a Bizottság pénzbírságot szabott ki rá;
- a tagállamok által a Bizottság ellen benyújtott keresetek;
- a tagállamok által a Tanács ellen benyújtott, az állami támogatások, a kereskedelemkorlátozó intézkedések (dömping) területét érintő keresetek, valamint azon intézkedések ellen benyújtott keresetek, amelyeket a Tanács végrehajtási jogkörében eljárva hozott;

<sup>566</sup> Lásd a hivatkozott Alapokmány 24. cikkét.

<sup>567</sup> Lásd a hivatkozott Alapokmány 32. cikkét.

<sup>568</sup> Lásd a hivatkozott Alapokmány 35. cikkét.

<sup>569</sup> Lásd a hivatkozott Alapokmány 36. cikkét.

<sup>570</sup> Lásd a hivatkozott Alapokmány 50. cikkét.

<sup>571</sup> Lásd a hivatkozott Alapokmány 56. cikkét.

<sup>572</sup> Lásd a hivatkozott Alapokmány 58. cikkét.

- az Európai Unió intézményei, szervei, illetve hivatalai vagy alkalmazottaik által okozott kár megtérítésére irányuló keresetek;
- az Európai Unió által kötött, kifejezetten a Törvényszék hatáskörét kikötő szerződésre vonatkozó jogviták;
- az Európai Unió Szellemi Tulajdoni Hivatala (EUIPO) és a Közösségi Növényfajta-hivatal (CPVO) ellen indított, a szellemi tulajdonnal kapcsolatos keresetek;
- az Európai Unió intézményei és azok személyi állománya közötti, munkaügyi és a szociális biztonsági rendszerre vonatkozó jogviták.<sup>573</sup>

#### 4.4.4. EGYÉB JOGÉRVÉNYESÍTÉSI MÓDOK AZ EURÓPAI UNIÓBAN

Ahogy említettük az Unió jogrendszerében számos eszköz és fórum létezik, amely az Unió jogának és elveinek érvényre juttatását szolgálja. A teljesség igénye nélkül az alábbiakat emeljük ki:

Az EUMSZ 227. cikke értelmében bármely uniós polgár, valamint valamely tagállamban lakóhellyel, illetve létesítő okirat szerinti székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személy egyéni- leg vagy más polgárokkal vagy személyekkel közösen **petíciót nyújthat be** az Európai Parlamenthez az Unió tevékenységi területére tartozó és őt közvetlenül érintő ügyben (BOROS 2014, 22.).

**Az Európai Fogyasztói Központok Hálózata** egy olyan közigazgatási együttműködési rendszer, amelynek keretében a tagállamok, illetve Norvégia és Izland kijelölt szervezetei a különböző fogyasztói jogviták peren kívüli megoldására törekszenek.<sup>574</sup>

Ehhez hasonló a Financial Dispute Resoluiton Network, a **FIN-Net** is, amely a fogyasztók és a pénzügyi szolgáltatók közötti pénzügyi viták peren kívüli rendezését célozza.

Az EUMSZ egy másik fontos jogintézménye az **európai ombudsman**. Az EUMSZ 228. cikke szerint ugyanis a bármely uniós polgártól vagy valamely tagállamban lakóhellyel, illetve létesítő okirat szerinti székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személytől érkező, az uniós intézmények, szervek vagy hivatalok – kivéve az igazságszolgáltatási hatáskörében eljáró Európai Unió Bíróságát – tevékenysége során felmerülő hivatali visszasságokra vonatkozó panaszok átvételére az Európai Parlament által megválasztott ombudsman jogosult. Az ombudsman kivizsgálja a panaszokat, és erről jelentést készít. Az ombudsman megbízásának megfelelően, saját kezdeményezésére vagy a hozzá közvetlenül vagy az Európai Parlament valamely tagján keresztül benyújtott panaszok alapján lefolytatja az általa indokoltnak ítélt vizsgálatokat, kivéve, ha az állítólagos tényállás bírósági eljárás tárgyát képezi vagy képezte. Ha az ombudsman hivatali visszasságot állapít meg, az ügyben megkeresi az érintett intézményt, szervet vagy hivatalt, amelynek három hónap áll rendelkezésére, hogy tájékoztassa őt álláspontjáról. Ezt követően az ombudsman jelentést küld az Európai Parlamentnek és az érintett intézménynek, szervnek vagy hivatalnak. A panaszt benyújtó személyt tájékoztatni kell a vizsgálatok eredményéről (SZABÓ 2014, 127.).

Érdeemes röviden szólnunk az **európai adatvédelmi biztosról** is, aki kezeli a hozzá beérkező adatvédelmi panaszokat, illetve együttműködik az uniós országok nemzeti hatóságaival az adatvédelem következetességének biztosítása érdekében.

Végezetül röviden megemlítjük az Unió saját, úgy is mondhatjuk, belső eljárásjogát is. Az **uniós közigazgatási eljárás** fogalmát a terület képviselői alapvetően kétféle értelemben használják: a szűkebb értelemben vett fogalom hatálya alá csak az olyan eljárásokat sorolják, amelyek során az uniós szervek valamilyen rajtuk kívül eső jogalany irányában fejtenek ki valamilyen, joghatás kiváltására alkalmas közigazgatási jogi tevékenységet, míg a tágabb értelemben vett fogalom szerint „az EU közigazgatási eljárásának tekintünk minden olyan eljárást, ahol az uniós szervek valamilyen

<sup>573</sup> [https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2\\_7033/hu/](https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7033/hu/) (A letöltés dátuma: 2019. 08. 13.)

<sup>574</sup> [https://europa.eu/legislation\\_summaries/consumers/general\\_framework\\_and\\_priorities/132052\\_hu.htm](https://europa.eu/legislation_summaries/consumers/general_framework_and_priorities/132052_hu.htm) (A letöltés dátuma: 2019. 08. 13.)

eljárási cselekményt fogatosítanak, függetlenül attól, hogy az kifelé vagy befelé ható aktusban (döntésben) realizálódik” (BOROS 2018a).

Valójában tehát az Unió szervei is döntenek közigazgatási ügyekben. Az Unió szerveinek döntései ellen hasonlóképpen fel lehet lépni különböző jogvédelmi jellegű eszközökkel, mint a tagállamok esetében (BOROS 2014, 3–4.).

Érdekességként megjegyezzük, hogy az Európai Parlament Jogi Bizottsága 2010-ben megkezdte az Unió saját eljárási kódexének a kidolgozására vonatkozó felkészülést, és több állásfoglalásában is segítette a Bizottságot a rendelet tervezetének kidolgozásában, amely azonban évek alatt sem készült el. Erre válaszul a Parlament maga készített egy tervezetet, amely az uniós döntések saját hatáskörben történő reparációjára és a jogorvoslatokra vonatkozóan is tartalmaz rendelkezéseket (TORMA 2011, 316.; BALÁZS 2014; FÁBIÁN 2006, 616.; BOROS 2018c, 207–209.; BOROS 2017; BOROS 2018a; BOROS 2014, 3–17.).

## 4.5. ÁTLÁTHATÓSÁGI ÉS KÖZPÉNZÜGYI TÍPUSÚ ELLENŐRZÉS ÉS JOGÉRVÉNYESÍTÉS<sup>575</sup>

### 4.5.1. BEVEZETÉS

A jól működő democráciákban a közpénzek keletkeztetése és felhasználása a társadalmi normákhoz igazodó, amit a szabályosság és hatékonyság követelményének érvényesítése garantál, bár a „fegyelmezett” ellenőrzési közeg maga is társadalmi értékalkotó. A közpénzek és a tárgyiasult közvagyon hasznosulása által az állampolgárok és a vállalatok igényeinek (közszükségletek) kiszolgálása, továbbá az állam biztonságos működése, a kollektív közszolgáltatások biztosítása (országvédelem, rend- és jogbiztonság, humán szolgáltatások, nemzeti infrastruktúra üzemeltetése) egyidejűleg, s nem egymástól forrásokat elvonva kell hogy megvalósuljon. E követelmények indokolják, hogy az állam az ellenőrzési, szabályozási jogosítványai által a költségvetési és nemzetivagyon-folyamatokat koordinálja, e téren aktív szerepet töltsön be. Ezáltal az állam és az ellenőrző-szabályozó hatóságai hozzájárulnak a jó kormányzás intézményéhez (BOROS, 2018b, 65–66.). Magyarországon a 2010 utáni újjászervezett közigazgatási térben a következmények nélküli ellenőrzések korszaka lezárult, a törvényalkotó az ellenőrző hatóságokat erős jogosítványokkal ruházta fel. Így az adót fizető állampolgárok és gazdasági társaságok a „közpénzzé váló” jövedelmeiket és azok felhasználását biztonságosabbnak és hasznosabbnak láthatják, mint a korábbi, évtizedeken át érvényesült laza szabályozási és ellenőrzési környezetben (BOROS 2019, 1.).

Az Alaptörvény 39. cikke kimondja, hogy „[a] közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet köteles a nyilvánosság előtt elszámolni a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásával. A közpénzeket és a nemzeti vagyont az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni. A közpénzekre és a nemzeti vagyontól vonatkozó adatok közérdekű adatok.” A magyar közpénzügyi ellenőrzés három részből tevődik össze, amelyek – optimális esetben – szinergiákat keletkeztetnek, ám az ellenőrzés legfőbb jogkörét az Országgyűlés birtokolja, amely e tevékenységét jobbra az alárendeltségében lévő Állami Számvevőszéken keresztül gyakorolja, amely a működéséről az Országgyűlésnek tartozik beszámolni.

<sup>575</sup> A 4.5. fejezet Lentner Csaba írása.

Három pillérre épül az államháztartás ellenőrzésének rendszere:

- Az államháztartás külső (törvényhozói) ellenőrzési feladatait az Állami Számvevőszék végzi.
- Az államháztartás kormányzati szintű ellenőrzési feladatait a kormányzati ellenőrzési szerv, az európai támogatásokat ellenőrző szerv és a Kincstár látja el, illetve
- a költségvetési szervek belső kontrollrendszerének keretében megvalósuló államháztartási belső kontrollrendszerek (LENTNER 2018).



18. ábra: Államháztartási kontrollok rendszere  
Forrás: Lentner 2017, 219.

Az államháztartás belső kontrollrendszerének a nemzetközi standardoknak megfelelő fejlesztésével, koordinálásával és szabályozásával kapcsolatos feladatait az államháztartásért felelős miniszter látja el az Állami Számvevőszék véleményének kikérésével. Az ezekhez szükséges jogszabályokat, módszertani útmutatókat az államháztartásért felelős miniszter alkotja meg, szakmai egyeztető fórumokat működtet, és elvégzi a kötelező továbbképzések szervezésével kapcsolatos feladatokat.

Az Áht.<sup>576</sup> 61. §-a tér ki arra, hogy „az államháztartási kontrollok célja az államháztartás pénzeszközeivel és a nemzeti vagyonnal történő szabályszerű, gazdaságos, hatékony és eredményes gazdálkodás, a beszámolási és adatszolgáltatási kötelezettségek szabályszerű teljesítésének biztosítása”. Az államháztartási ellenőrzés célja tehát, hogy biztosítsa:

- az államháztartás alrendszereire vonatkozó jogszabályok betartását,
- az államháztartás alrendszereit megillető bevételek beszedését,
- az államháztartás pénzeszközeinek gazdaságos, takarékos és szabályszerű felhasználását,
- a központi költségvetés és a zárszámadás megalapozottságát,
- az államadósság kezelését,
- a közvagyonkezelés hatékonyságát és szabályszerűségét,
- a számviteli és bizonylati rend betartását.

#### 4.5.2. ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK

Az Állami Számvevőszék (továbbiakban: ÁSZ) végzi el az államháztartás külső ellenőrzésének feladatait. Az Alaptörvény 43. cikke szerint az ÁSZ az Országgyűlés legfőbb pénzügyi és gazdasági

<sup>576</sup> 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról.

ellenőrző szerve, amely mindössze az Országgyűlésnek van alárendelve, miszerint évente számol be a tevékenységéről az Országgyűlésnek. Az Országgyűlés választja meg az ÁSZ elnökét az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával tizenkét évre.

Az ÁSZ szervezetének és működésének részletes szabályait sarkalatos törvény, a 2011. évi LXVI. törvény határozza meg. Az új törvény a korábbi szabályozásnál erősebb jogosítványokkal ruházza fel az ÁSZ-t (DOMOKOS 2016), valamint biztosítja:

- az intézmény független és stabil működését,
- az ellenőrzési tevékenység szakszerű, objektív megvalósításának és a jelentések jobb hasznosulásának jogszabályi és pénzügyi garanciális hátterét (DOMOKOS et al. 2016a).

Az ÁSZ törvény fogalmazza meg a feladatkörét, melynek keretében az ÁSZ a központi költségvetés végrehajtását, az államháztartás gazdálkodását, az államháztartásból származó források felhasználását, valamint a nemzeti vagyon kezelését végzi. Az ellenőrzések kiterjednek a teljes államháztartásra, az államkincstári, vállalkozói vagyona, egyes államháztartáson kívüli szervezetek gazdálkodására, az Országgyűlésnek beszámolási kötelezettséggel tartozó intézmények működésére, illetve gazdálkodására, továbbá a pártok gazdálkodásának törvényességére is. Az ÁSZ az ellenőrzéseit törvényességi, célszerűségi és eredményességi szempontok szerint végzi, illetve jelentései nyilvánosak.

Az ÁSZ küldetése, hogy biztosítsa a közpénzügyek átláthatóságát, a közpénz és a közvagyon hatékony és célszerű felhasználását, valamint a „jó kormányzást” a szilárd szakmai alapokon álló, értékteremtő ellenőrzései eredményeképp (DOMOKOS et al. 2016b). Az ÁSZ maga alakítja ki az ellenőrzési szabályait és módszereit, melyek során mindenkor figyelembe veszi az INTOSAI<sup>577</sup> ellenőrzési standardjait, a Számvevőszék működésére vonatkozó alkotmányos és egyéb jogszabályi követelményeket, a Számvevőszék Stratégiáját és küldetését, valamint a működésére vonatkozó belső szabályozókat.

Az ÁSZ szervezetére, működésére, vezetőire vonatkozó, függetlenséget garantáló jogi normák:

- a közpénzekkel és a nemzeti vagyonnal (mind állami, mind önkormányzati) való felelős, hatékony gazdálkodás ellenőrzését az ÁSZ általános hatáskörrel végzi,
- segíti az Országgyűlést, annak bizottságait, valamint az ellenőrzött szervezetek működését az ellenőrzések eredményeképp létrejövő megállapításaival, az ellenőrzésekből levont következtetéseivel, javaslataival,
- eljárást kezdeményezhet az ellenőrzött szervezettel, illetve felelőseivel szemben,
- az ellenőrzés során tett megállapításai, jelentései a bíróság vagy más hatóság előtt nem támadhatók meg,
- az ÁSZ önálló fejezet a központi költségvetés szerkezetében, a fejezet felügyeletét ellátó szerv vezetője az elnök,
- önállóan állítja össze a költségvetésre vonatkozó javaslatát és a költségvetés végrehajtásáról szóló beszámolóját, melyet a kormány változtatás nélkül terjeszt be az Országgyűlésnek a központi költségvetésről, és az annak végrehajtásáról szóló törvényjavaslat részeként,
- adott időszaki költségvetését úgy kell megállapítani, hogy az nem lehet kevesebb az előző évi központi költségvetésben megállapított összegnél,
- alapfeladatai mellett a törvény csak úgy állapíthat meg további feladatokat az ÁSZ számára, hogy mellette biztosítja a feladatellátáshoz szükséges pénzügyi fedezetet,
- gazdálkodását független, költségvetési minősítésű könyvvizsgáló ellenőrzi, melyet a könyv-

<sup>577</sup> Az INTOSAI (International Organisation of Supreme Audit Institutions – Legfőbb Ellenőrző Intézmények Nemzetközi Szervezete) 1992-ben elfogadott Alapszabálya szerint autonóm, független és politikamentes nem kormányzati szervezet, amelynek speciális tanácskozási joga van az ENSZ Gazdasági és Szociális Tanácsával. Az INTOSAI az általa kidolgozott, elfogadott és kibocsátott ellenőrzés-szakmai előírásokat, útmutatókat, standardokat egy egységes keretrendszerbe foglalja ISSAI (International Standards of Supreme Audit Institutions – A legfőbb ellenőrző intézmények nemzetközi standardjai) elnevezéssel.



vizsgáló lehet magánszemély is, egyéni vállalkozó, társas vállalkozás is, de mindig egy személy (a saját nevében jár el) az Országgyűlés elnöke közbeszerzési eljárás útján választ ki és bíz meg (LENTNER 2017).

Az ÁSZ ellenőrizheti a nemzeti vagyonnal való gazdálkodást, az állami tulajdonban vagy önkormányzati tulajdonban lévő gazdálkodó szervezetek vagyoneérték-megőrző és vagyongyarapító tevékenységét, az államháztartás körébe tartozó vagyon elidegenítésére, illetve megterhelésére vonatkozó szabályok betartását. Ellenőrizheti továbbá az államháztartás alrendszeréből finanszírozott beszerzéseket és azokat a szerződéseket, amelyek az államháztartás alrendszereihez tartozó vagyont érintik a megrendelőnél (vagyonkezelőnél), a megrendelő nevében vagy képviselőként eljáró természetes személynél és jogi személynél, valamint a szerződés teljesítéséért felelős szerződő feleknél, továbbá a szerződés teljesítésében közreműködőknél (LENTNER 2013; NÉMETH–KOLOZSI 2015). Az ÁSZ jelentéseiben kitért arra, hogy a jól, hatékonyan és eredményesen irányított állami és önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok szolgálják a közérdeket (DOMOKOS et al. 2016). Az ÁSZ vizsgálatai során az önkormányzati vállalatok nem megfelelő működésére világított rá, illetve MOLNÁR (2019) és MOLNÁR–HEGEDŰS (2018) tanulmányukban is vizsgálták az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok működőképességét, gazdálkodását. Ugyanakkor ezek a vállalatok sem termelhetnek veszteséget, hiszen közpénzekkel gazdálkodnak, mindenkor szem előtt kell tartaniuk a hatékony gazdálkodást, a vállalkozás folytatása számviteli alapelvének érvényesülését (LENTNER 2014; MOLNÁR 2018).

Az ÁSZ ellenőrzése során vizsgálja az államháztartás számviteli rendjének betartását, valamint az államháztartás belső kontrollrendszerének működését, ellenőrzései során elemzéseket, tanulmányokat készíthet. Ellenőrzi a Nemzeti Adó és Vámhivatal, valamint a helyi önkormányzatok bevételszerző tevékenységét, illetve a Magyar Nemzeti Bank (továbbiakban: MNB) gazdálkodását, tevékenységeit. Az ÁSZ ugyan ellenőrzi az MNB törvényeknek való megfelelést, szabályszerű működését, azonban a monetáris politikába nem szólhat bele. Ellenőrzései kiterjednek:

- a pártok gazdálkodására,
- a pártok országgyűlési képviselőcsoportjai számára az Országgyűlés által folyósított hozzájárulás felhasználására,
- az egyházak részére, továbbá az általuk fenntartott, illetve működtetett intézmények és szervezetek részére az államháztartásból juttatott normatív és meghatározott célra biztosított támogatás felhasználására és
- a nemzetbiztonsági szolgálatok speciális működési költségkeret felhasználására vonatkozó adataira (LENTNER 2017).

#### 4.5.3. KORMÁNYZATI ELLENŐRZÉSI HIVATAL

A kormányzati szintű ellenőrzés a kormányzati ellenőrzési szerv, az európai támogatásokat ellenőrző szerv ellenőrzését, valamint a kincstári ellenőrzési tevékenységet foglalja magában.

A kormányzati ellenőrzés szabályszerűségi és célszerűségi ellenőrzéseket foglal magában. A Kormányzati Ellenőrzési Hivatal (továbbiakban: KEHI) hatásköre az Áht. 63. § (1) bekezdése szerinti feladatokra, jogosultságokra terjed ki. A 2012. január 1-én hatályba lépett 355/2011. (XII. 30.) Kormányrendelet szerint a KEHI eljárásai különváltak a belső ellenőrzésre vonatkozó eljárási szabályoktól. A KEHI-nek az ÁSZ-szal szemben kisebb a függetlensége és korlátozottabb a hatásköre (KOLOZSI 2014).

A KEHI a kormányzati ellenőrzési szerv, melynek jogköre a kormánydöntések végrehajtásának ellenőrzésére, az államháztartás központi alrendszerének – beleértve a központi költségvetési szerveket is – kormányzati szintű ellenőrzésére, valamint az állami vagyon szabályszerű felhasználásának ellenőrzésére terjed ki. A szerv jogosult ellenőrizni a gazdálkodó szervezeteknek, a közalapítványoknak, a közttestületeknek, az alapítványoknak és az egyesületeknek utalt költségvetési támogatások, illetve az államháztartás központi alrendszeréből nyújtott más támogatások és ezeknek



a szervezeteknek meghatározott célra ingyenesen juttatott állami vagyon felhasználásának ellenőrzésére. Az Áht. fogalmazza meg, hogy a szerv jogosult a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonba tartozó és állami tulajdonban álló, illetve az állami többségi befolyással rendelkező gazdasági társaságok – kivéve a Magyar Nemzeti Bankot –, valamint azoknak az alapítványoknak, közalapítványoknak az ellenőrzésére, amelyek felett az alapítói jogokat a Kormány irányítása vagy felügyelete alá tartozó költségvetési szerv gyakorolja, vagy amennyiben az államháztartás központi alrendszeréből támogatásban részesülnek. Ellenőrzési jogköre alá tartozik az állam kezességvállalása és beváltása jogosságának ellenőrzése, a központi költségvetés, valamint a tartozás eredeti kötelezettjénél és jogosultjánál a kezességi szerződés feltételei betartásának ellenőrzése (CSÜRÖS 2015).

A KEHI a nemzeti vagyonnal való gazdálkodást, a közpénzek felhasználását, valamint a közfeladatok ellátását a Effectiveness – Efficiency – Economy (3E) módszer 3E, mint a gazdaságosság, hatékonyság, eredményesség megfelelése szempontjából vizsgálja. Vizsgálata eredményeként eljárási bírság kiszabására jogosult, és kezdeményezheti a Nemzeti Adó- és Vámhivatalnál az adószám felfüggesztését, továbbá vagyonmegóvási intézkedéseket kezdeményezhet (LENTNER, 2017). Bár lényeges, hogy a közpénzekkel, köztalánnyal való gazdálkodás során az eredményességi szempontok (3E) mellett a társadalmi szempontok, a nemzetgazdasági érdekek, nemzetstratégiai elvárások legalább annyira lényegesek, s így egy gazdasági döntés „eredményességét” önmagában a 3E-követelménynek való megfelelés szempontjából nem ítéltjük meg kizárólagosan.

#### 4.5.4. AZ EURÓPAI UNIÓS KÖZPÉNZEK ELLENŐRZÉSÉNEK GYAKORLATA

2010. július 1-től az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság (továbbiakban: EUTAF) látja el a közösségi jogszabályokban, illetve nemzetközi szerződésekben meghatározott ellenőrzési hatóság feladatait. A költségvetési szerv tevékenységére vonatkozó szabályait az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóságról szóló 210/2010. (VI. 30.) Kormányrendelet tartalmazza.

Az EUTAF nemcsak a hazai intézményrendszer része, hanem az Európai Unió ellenőrző szerve is.

Az EUTAF látja el az az Európai Unió 4. §-ban meghatározott pénzügyi alapjai (az Európai Regionális Fejlesztési Alap, az Európai Szociális Alap és a Kohéziós Alap) tekintetében az ellenőrzési hatósági feladatokat, illetve az egyéb európai uniós és nemzetközi támogatások Kormány által meghatározott ellenőrzési feladatait.

Az EUTAF fő feladatai:

- az irányítási és ellenőrzési rendszerek értékelési kritériumrendszer kidolgozása;
- az értékelés lefolytatása;
- az értékelésről szóló jelentés és vélemény elkészítése;
- a nemzeti ellenőrzési stratégia elkészítése;
- a rendszerellenőrzések elvégzése;
- a műveletek mintavételes ellenőrzésének elvégzése;
- az Európai Bizottság felé az éves beszámolási kötelezettségek (éves ellenőrzési jelentések és vélemények) teljesítése;
- a részleges zárónyilatkozat és az azt megalapozó ellenőrzési jelentés elkészítése;
- a zárónyilatkozat és az azt megalapozó ellenőrzési jelentés elkészítése;
- az ellenőrzési jelentésekben foglalt megállapítások, javaslatok hasznosulásának, az intézkedési tervek végrehajtásának nyomon követése;
- ellenőrzés végzése az Európai Bizottság felkérése alapján (KOLOZSI 2017).

#### 4.5.5. BELSŐ ELLENŐRZÉS RENDSZERE

Az Áht. 70. § (1) bekezdése, illetve a 370/2011. (XII. 31.) szabályozza jogszabályi szinten a belső ellenőrzési tevékenységet. A törvény alapján a költségvetési szerv felelős a belső ellenőrzés kialakításáért, megfelelő működtetéséért és függetlenségének biztosításáért.

A belső kontrollrendszer célja a szabályszerű és hatékony gazdálkodás biztosítása. A költségvetési szerv vezetője köteles kialakítani és működtetni a megfelelő kontrollkörnyezetet, az integrált kockázatkezelési rendszert, illetve a kontrolltevékenységeket, az információs és kommunikációs rendszert, illetve a monitoringrendszert (PRINTZ 2015).

A belső kontrollrendszer részét képezi a belső ellenőrzés. A tevékenység meghatározása a nemzetközi és a hazai normák alapján: független, tárgyilagos bizonyosságot adó és tanácsadó tevékenység, melynek célja az ellenőrzött szervezet működésének fejlesztése, illetve ezen szervezet eredményességének növelése (DOMOKOS 2012; NEMZETGAZDASÁGI MINISZTERIUM 2017).

A belső ellenőrzést végző személy vagy szervezet a költségvetési szerv vezetőjének tartozik elszámolással, jelentéseit közvetlenül a szerv vezetőjének küldi meg. A belső ellenőr a belső ellenőrzési tevékenység keretében vizsgálja a jogszabályoknak és belső szabályzatoknak való megfelelést, a tervezést, gazdálkodást és a közfeladatok ellátását, s ez alapján tett megállapításait, javaslatait küldi meg a költségvetési szerv vezetőjének. A belső ellenőr a belső ellenőrzési tevékenységen kívül más tevékenységet nem végezhet.

Az irányító szerv az irányítása alá tartozó bármely költségvetési szervnél, a saját vagy az irányítása, felügyelete alá tartozó költségvetési szerv használatába, vagyonkezelésébe adott nemzeti vagyonnal való gazdálkodás tekintetében, az irányító szerv által nyújtott költségvetési támogatások felhasználásával kapcsolatosan a kedvezményezetteknek és a lebonyolító szervezeteknek, valamint az irányítása alá tartozó bármely, a törvényben<sup>578</sup> meghatározott köztulajdonban álló gazdasági társaságnál végezhet belső ellenőrzést (NYIKOS–SZABÓ 2018).

#### 4.5.6. GAZDASÁGI VERSENYHIVATAL ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉKI ELLENŐRZÉSÉNEK JÓ GYAKORLATA

Az Országgyűlés a Gazdasági Versenyhivatalt (továbbiakban: GVH) a piaci verseny fenntartásához fűződő közérdek, továbbá az üzleti tisztesség követelményeit betartó vállalkozások és a fogyasztók érdekeinek védelmére hozta létre.<sup>579</sup> A GVH feladata a piaci verseny szabadságának és tisztaságának védelme. A GVH-nak a piacgazdaság működésében betöltött – a verseny szabadságával és tisztaságával kapcsolatos szerepe, hogy a köz érdekében, a hosszú távú fogyasztói jólétet és így a versenyképességet is növelő módon érvényt szerezzen a hatáskörébe tartozó versenyjogi rendelkezéseknek, valamint hogy a rendelkezésére álló eszközökkel általában is támogassa a versenyt, vagy ahol verseny nem lehetséges, elősegítse a versenyt megteremtteni vagy pótolni hivatott állami szabályozás kialakítását.

2016-ban az ÁSZ ellenőrizte a GVH gazdálkodását, amely során jelentős szabálytalanságokat nem tapasztalt. A GVH bevételeinek és kiadásainak elszámolása szabályszerűen történt, az államháztartásról szóló törvény és a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló kormányrendelet (a továbbiakban: Bkr.) előírásainak a GVH belső kontrollrendszerének kialakítása és működtetése megfelelő volt. A 2016. évi éves költségvetési beszámolót, a költségvetési számvittel készült költségvetési jelentést, maradványkimutatást, valamint a pénzügyi számvittel készült mérleget, eredménykimutatást és kiegészítő mellékletet a jogszabályi előírásoknak megfelelően állította össze a GVH (ÁSZ 2016).

<sup>578</sup> A köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről szóló 2009. évi CXXII. tv.

<sup>579</sup> 1996. évi LVII. törvény a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról.

## 4.6. JOGÉRVÉNYESÍTÉS A KÖZIGAZGATÁSBAN AZ ALTERNATÍV VITARENDEZÉS ESZKÖZEIVEL<sup>580</sup>

A közigazgatási eljárások az elmúlt időszakban jelentős paradigmaváltáson mentek keresztül, amely részben a történelmi berendezkedésünknek is köszönhető. A rendszerváltást követően folyamatosan megfigyelhető a közigazgatás szerepének az ügyfélcentrikusság, illetve a szolgáltató közigazgatás irányába történő elmozdulása. Ennek egyik kézzel fogható eredménye az is, hogy a kontradiktórium, azaz ellenérdekű felek részvételével zajló eljárásokban egyre inkább megfigyelhető a felek egyezségkötésének támogatása különböző megoldások útján.

A közigazgatási **alternatív vitarendezési módok** tárháza éppen ezért az elmúlt néhány évtizedben jelentős mértékben kiszélesedett, és bizonyos ágazatokban kiemelkedő eredményeket hozott.

Az ilyen típusú eljárások közös ismérve, hogy **a közigazgatási döntést megelőzően** születik meg lényegében a megegyezés a felek között fennálló jogvita feloldására. Az ilyen típusú eljárások lényegesen egyszerűsítik a közigazgatási eljárásokat, csökkentve ezzel az eljárási jogviszony feleire háruló terhet – így különösen a tényállás tisztázásához kapcsolódó bizonyítási cselekmények szükségességét –, egyszerűsítik a döntések meghozatalát, valamint tehermentesítik a jogorvoslati fórumokat is.

Az alternatív vitarendezési módok mind **a hatósági**, mind pedig az **egyéb (nem hatósági)** közigazgatási eljárások tekintetében relevánsak.

### 4.6.1. AZ EGYEZSÉG A KÖZIGAZGATÁSI HATÓSÁGI ELJÁRÁSI KODIFIKÁCIÓKBAN

A közigazgatási hatósági eljárásjogban az egyezség támogatása kezdetektől fogva megjelenik az eljárási kodifikációkban. Az **egyezség** jogintézményét már az első eljárási törvényünk, az 1957. évi IV. törvény (a továbbiakban: Et.) is nevesítette, és előírta, hogy amennyiben az ügy természete megengedte, az államigazgatási szervnek a döntés előtt meg kellett kísérelnie egyezség létrehozását. Ilyenkor az államigazgatási szerv az általa jóváhagyott egyezséget határozatba foglalta, illetőleg jóváhagyást tartalmazó záradékkal látta el.<sup>581</sup> Az Et.-t módosító 1981. évi I. törvény (a továbbiakban: Áe.) lehetővé tette ágazati jogszabályok számára is, hogy az egyezségi kísérlet megkísérlését nevesítsék. Emellett a jóváhagyás másik feltételként előírta, hogy az egyezség nem sérthette a felek vagy mások jogos érdekét. Amennyiben pedig az egyezség feltételei nem álltak fenn, az államigazgatási szerv folytatta az eljárást.

A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) továbbvitte a korábban kimunkált egyezségi kísérletre vonatkozó szabályokat,<sup>582</sup> valamint azt is előírta, hogy amennyiben a hatósági eljárás során lefolytatott egyezségi kísérlet eredményre vezetett, a hatóság határozatba foglalta és jóváhagyta az egyezséget, feltéve, hogy az megfelelt a jogszabályokban foglalt feltételeknek, nem sértette a közérdeket, illetve mások jogát vagy jogos érdekét, továbbá kiterjedt a teljesítési határidőre és az eljárási költség viselésére.<sup>583</sup>

A jelenleg hatályos eljárási törvényünk, az Ákr. megtartotta az egyezségi kísérlet és az egyezség jóváhagyását mint szabályozási tárgyköröket, lényegesen leegyszerűsítve azok szabályait: az egyezségi kísérletet kizárólag akkor teszi a törvényünk kötelezővé, amennyiben a hatóság tárgyalást tart,<sup>584</sup> az egyezség jóváhagyásának feltételrendszerét pedig csak minimálisan módosítja.<sup>585</sup>

<sup>580</sup> A 4.6. fejezet Boros Anita írása.

<sup>581</sup> Lásd az Et. 33. § (1)–(2) bekezdéseit.

<sup>582</sup> Lásd a Ket. 64. § (1)–(2) bekezdéseit.

<sup>583</sup> Lásd a Ket. 75. §-át.

<sup>584</sup> Lásd az Ákr. 75. §-át.

<sup>585</sup> Az Ákr. 83. §-a szerint, ha az egyezségi kísérlet eredményre vezet, vagy az ügyfelek egyezséget kötnek, és az egyezség megfelel az Alaptörvénynek és a jogszabályoknak, az kiterjedt a teljesítési határidőre, valamint az eljárási költség viselésére is, a hatóság azt jóváhagyja és határozatba foglalja.

#### 4.6.2. A HATÓSÁGI KÖZVETÍTŐ A KÖZIGAZGATÁSI HATÓSÁGI ELJÁRÁSBAN

A hatósági eljárások tekintetében érdemes utalnunk a hatósági közvetítő szerepére is. A Ket. által 2005-ben bevezetett jogintézmény lényege, hogy amennyiben ágazati jogszabály kifejezetten lehetővé tette, a nagyszámú ügyfelet érintő eljárásban a hatóság – lehetőleg az ügy tárgyához igazodó – felsőfokú végzettségű hatósági közvetítőt vehetett igénybe, akinek az volt a feladata, hogy gondoskodjon az érintettek hiteles, szakszerű és közérthető tájékoztatásáról mind az eljárás célját, mind az annak megvalósulása kapcsán várható következményeket, illetve az esetleges kedvezőtlen változások (hatások) megelőzésére vagy mérséklésére irányuló intézkedéseket tekintve, megismerjék az ügyben irányadó jogszabályok rendelkezéseit, az anyagi jogi és eljárásjogi jogszabályokban meghatározott jogaikat, valamint hogy közvetítsen a hatóság és az ügyfelek, illetve az ellenérdekű ügyfelek között annak érdekében, hogy az eljárás céljának eléréséhez kölcsönösen elfogadható megoldási módot találjanak. Emellett támogatta a hatóság munkáját is, hiszen összegyűjtötte és rendszerezett formában a hatóság rendelkezésére bocsátotta az ügyfelektől beérkezett, az eljárás tárgyára vonatkozó észrevételeket.<sup>586</sup>

Az Ákr. ezt a jogintézményt aztán már nem szabályozta általános eljárási jogi kódex szintjén, vélhetően azért, mert az ágazati jogszabályok csak nagyon ritkán tették lehetővé a hatóság közvetítését. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy az ágazati jogszabályok egyes esetekben ne tennék azt lehetővé. Ilyennel találkozhatunk például az építésügyi és építésfelügyeleti hatósági eljárásokról és ellenőrzésekről, valamint az építésügyi hatósági szolgáltatásról szóló 312/2012. (XI. 8.) Korm. rendeletben, amely előírja, hogy az építésügyi, építésfelügyeleti hatósági eljárásban hatósági közvetítőként járhat el a felsőfokú szakképzettséggel, építésügyi igazgatási ismeretekkel és építésügyi vizsgával rendelkező személy.<sup>587</sup> Hasonló megoldással találkozhatunk az egészségügyi igazgatásban a beteg és az egészségügyi szolgáltató között felmerülő jogviták peren kívüli megoldására: a felek együttesen kezdeményezhetik a jogvita közvetítői eljárás keretében történő rendezését. A közvetítői tanács összetételét, a közvetítői eljárás rendjét külön törvény szabályozza. Ez utóbbi szerint a közvetítői eljárás célja az egészségügyi szolgáltató és a beteg között a szolgáltatás nyújtásával összefüggésben keletkezett jogvita peren kívüli egyezséggel történő rendezésének elősegítése, a felek jogainak gyors és hatékony érvényesítése.

#### 4.6.3. ALTERNATÍV VITARENDEZÉSI MÓDOZATOK AZ ÁGAZATI KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁSOKBAN

Az alternatív vitarendezési módozatok különböző szervezeti és eljárási megoldások mentén fejlődtek a különböző közigazgatási ágazatokban. Az alábbiakban a teljesség igénye nélkül felsorakoztatunk néhány példát:

- **a közbeszerzési eljárások**<sup>588</sup> sajátos alternatív vitarendezési módozata az előzetes vitarendezés, amelynek a célja, hogy a közbeszerzési jogorvoslati eljárás előtt lehetőséget biztosítson a közbeszerzési eljárásbeli feleknek a közbeszerzési eljárás eredményét magában foglaló írásbeli összegezés vagy egyéb dokumentum, vagy eljárási cselekmény jogsértőnek tartott elemének a reparációjára;
- **a fogyasztóvédelmi jog** területén a békéltető testület hatáskörébe tartozik a fogyasztói jogvita bírósági eljáráson kívüli rendezése. A békéltető testület feladata, hogy megkísérelje a fogyasztói jogvita rendezése céljából egyezség létrehozását a felek között, ennek eredménytelensége esetén az ügyben döntést hoz a fogyasztói jogok egyszerű, gyors, hatékony és költségkímélő érvényesítésének biztosítása érdekében;<sup>589</sup>
- **a pénzügyi békéltetés** területén Pénzügyi Békéltető Testület működése emelendő ki, amely-

<sup>586</sup> Lásd a Ket. 41. §-át, valamint a hatósági közvetítőkről szóló 185/2009. (IX. 10.) Korm. rendeletet.

<sup>587</sup> Lásd a hivatkozott rendelet 5. §-át.

<sup>588</sup> Lásd a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvényt.

<sup>589</sup> Lásd. a fogyasztóvédelemről 1997. évi CLV. törvény 17/A. §-át, 18. §-át.

nek a hatáskörébe tartozik a fogyasztó és a Magyar Nemzeti Bank felügyelete alá tartozó szervezetek közötti, szolgáltatás igénybevételére vonatkozó jogviszony létrejöttével és teljesítésével kapcsolatos pénzügyi fogyasztói jogvita bírósági eljáráson kívüli rendezése. E célból a Pénzügyi Békéltető Testület egyezség létrehozását kísérli meg, ennek eredménytelensége esetén pedig az ügyben döntést hoz a fogyasztói jogok egyszerű, gyors, hatékony és költségkímélő érvényesítésének biztosítása érdekében;<sup>590</sup>

- sajátos eljárásjogi szerepe van a **Független Rendészeti Panasztestületnek**,<sup>591</sup> amely megelőző vizsgálatot folytat a panaszeljárásokban. Amennyiben ugyanis valakinek a rendőrségről szóló törvényben nevesített kötelezettség megsértése, a rendőri intézkedés, annak elmulasztása, a kényszerítő eszköz alkalmazása alapvető jogát sértette, választása szerint panasszal fordulhat az intézkedést foganatosító rendőri szervhez, vagy kérheti, hogy – amennyiben a panasz elintézése nem tartozik más eljárás hatálya alá – panaszát a Testület által lefolytatott vizsgálatot követően, az érintett rendőri szerv kiletétől függően valamely, a rendőrségről szóló törvényben nevesített rendészeti szerv bírálja el. A Testület megvizsgálja a panaszt, és a tényállás tisztázását követően állásfoglalást bocsát ki, melyet megküld az említett, döntésre jogosult rendészeti szervnek, amely aztán közigazgatási hatósági eljárásban dönt az ügyben (SZILVÁSY 2016, 9. old.);
- **a közszolgálati jogban** a Közszolgálati Döntőbizottság eljárása emelendő ki. A kormánytisztviselő a kormányzati szolgálati jogviszonyból származó igényének érvényesítése érdekében közszolgálati panaszt nyújthat be a kormányzati igazgatási szerv ellen a sérelmesnek tartott munkáltatói intézkedésről szóló irat kézbesítésétől számított harminc napon belül a Közszolgálati Döntőbizottsághoz. Emellett a kormánytisztviselő a kormányzati igazgatási szerv bármely e törvényből származó igényével összefüggésében véleményt is kérhet a Közszolgálati Döntőbizottságtól az igény megalapozottságáról.<sup>592</sup>

#### 4.6.4. KÖZVETÍTÉS A KÖZIGAZGATÁSI PERBEN

Ahogy arra a Kp. kapcsán már utaltunk, az új perrendtartásunk egyik fontos újítása a közvetítői eljárás lehetőségének megteremtése a közigazgatási perben is. A Kp. az egyezség mellett lehetővé teszi, hogy ha a felek és az érdekeltek hozzájárulnak, a bíróság közvetítést rendeljen el, amely során a felek és érdekeltek bírósági közreműködéssel folytatott egyeztetés útján kísérlik meg a jogvita rendezését. 2019-ben számos sikeres bírósági közvetítésre került sor szerte az országban.

<sup>590</sup> Lásd a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény 96. §-át.

<sup>591</sup> Lásd a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 6/A. §-át, illetve 92–93/A. §-át.

<sup>592</sup> Lásd a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény 2018. évi CXXV. törvény 168–169. §-ait.

## JOGSZABÁLYTÁR

- 1848. évi III. tc. a független felelős minisztérium [kormány] alakításáról
- 1869. évi IV. tc. a bírói hatalom gyakorlásáról (Btv.)
- 1879. évi XXXI. tc. erdőtvvény (Erdtv.)
- 1883. évi XLIII. tc. a pénzügyi közigazgatási bíróságról (Pbt.)
- 1896. évi XXVI. tc. a magyar királyi közigazgatási bíróságról (Kbtc.)
- 1907. évi LX. tc. a magyar királyi közigazgatási bíróság hatáskörének kiterjesztéséről (Ht.)
- 1907. évi LXI. tc. a hatásköri bíróságról (Hbt.)
- 1946. évi I. tv. Magyarország államformájáról
- 1949. évi II. tv. a közigazgatási bíróság megszüntetéséről
- 1949. évi XX. tv. a Magyar Népköztársaság alkotmányáról
- 1972. évi 26. tvr. a polgári perrendtartás módosításáról (III. Ppn.)
- 7500/1949. PM r. az illetményügyi döntőbizottság és a pénzügyi döntőbizottság felállításáról
- 63/1981. (XI.5.) MT sz. r. a bíróság által felülvizsgálható államigazgatási határozatokról
- 1011/2015. (I.22.) Korm. h. a közigazgatási perrendtartás kodifikációjáról a bírósági ügyvitel szabályairól szóló 14/2002. (VIII. 1.) IM rendelet
- a bíróságok elnevezéséről, székhelyéről és illetékességi területének meghatározásáról szóló 2010. évi CLXXXIV. törvény
- a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (Bszi.)
- a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény
- a hatósági közvetítőkről szóló 185/2009. (IX. 10.) Korm. rendelet
- a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény (Ksztv.)
- a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (Kit.)
- a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló kormányrendelet (Bkr.)
- a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény
- a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (Kbt.)
- a közigazgatási bíróság megszüntetéséről szóló 1949. évi II. törvény
- a közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépésének elhalasztásáról szóló 2019. évi LXI. törvény
- a közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépéséről és egyes átmeneti szabályokról szóló 2018. évi CXXXI. törvény (Átmtv.)
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény
- a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Kp.)
- a köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről szóló 2009. évi CXXII. törvény
- a közvetítői tevékenységről szóló 2002. évi LV. törvény (Közvetítői tv.)
- a Közszolgálati Döntőbizottságról szóló 459/2017. (XII. 28.) Kormányrendelet
- a Kp. tervezetéhez íródott miniszteri indokolás
- a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény
- a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CIV. törvény
- a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény

- a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (Met.)
- a minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény (Mavtv.)
- a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény (Nbtv.)
- a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (Felsőokt. tv.)
- a Nemzeti Jogszabálytárról szóló 338/2011. (XII. 29.) Kormányrendelet
- a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény
- a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény (Nektv.)
- a polgári perben és a közigazgatási bírósági eljárásban alkalmazandó nyomtatványokról szóló 6/2019. (III.18.) IM rendelet
- a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (rég. Pp.)
- a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításáról és az egyes közigazgatási nemperes eljárásokban alkalmazandó szabályokról szóló 2005. évi XVII. törvény (Knp.)
- a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításáról szóló 1995. évi LX. törvény
- a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (új Pp.)
- a postai szolgáltatások nyújtásának és a hivatalos iratokkal kapcsolatos postai szolgáltatás részletes szabályairól, valamint a postai szolgáltatók általános szerződési feltételeiről és a postai szolgáltatásból kizárt vagy feltételesen szállítható küldeményekről szóló 335/2012. (XII. 4.) Korm. rendelet
- a postai szolgáltatásokról szóló 2012. évi CLIX. törvény
- a rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény
- a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény
- a sajtóról szóló 1986. évi II. törvény
- a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény (Sajtótv.)
- a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (Tpv.)
- az Ákr. tervezetéhez íródott miniszteri indokolás
- az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény
- az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény
- az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2006. évi LXV. törvény
- az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény
- az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (Et.)
- az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1981. évi I. törvénnyel módosított és egységes szerkezetbe foglalt 1957. évi IV. törvény (Áe.)
- az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.)
- az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény (Eht.)
- az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvény
- az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény (E-ügyintézési tv.)
- az elektronikus ügyintézés részletszabályairól szóló 451/2016. (XII.19.) Korm. rendelet
- az elektronikus ügyintézési szolgáltatások nyújtására felhasználható elektronikus aláíráshoz és bélyegzőhöz kapcsolódó követelményekről szóló 137/2016. (VI. 13.) Korm. rendelet
- az elektronikus ügyintézéssel összefüggő adatok biztonságát szolgáló Kormányzati Adattrezeorról szóló 466/2017. (XII. 28.) Korm. rendelet
- az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló 2008. évi XLVI. törvény
- az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (Itv.)
- az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény

- az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény
- Magyarország Alaptörvénye

### Uniós és egyéb nemzetközi jogszabályok

- a 2013. szeptember 17-i 2013/461/EU bizottsági ajánlás (HL L 249., 2013.9.19., 10.)
- A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: A Bizottság 2017. évi munkaprogramja – Építsünk olyan Európát, amely védelmet nyújt, eszközöket ad polgárai kezébe és garantálja a biztonságot, COM(2016) 710 final, 2016. október 25.
- A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Az egységes piac továbbfejlesztése: a polgárok és vállalkozások lehetőségeinek bővítése, COM(2015) 550 final, 2015. október 28.;
- 2015/12/16 Az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 2015/2422 rendelete (2015. december 16.) az Európai Unió Bíróságának alapokmányáról szóló 3. jegyzőkönyv módosításáról. az Európai Unió és alkalmazottai közötti jogviták elsőfokú elbírálásával kapcsolatos hatáskörnek a Törvényszékre történő átruházásáról szóló, 2016. július 6-i (EU/Euratom) 2016/1192 európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 200., 2016. július 26., 137.).
- Alapokmány
- Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény
- A Bizottság Közleménye. COM(2019) 198 final. 33. Elérhetőség: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0198&from=EN> 23. (A letöltés dátuma: 2019. 08. 10.)
- A Bizottság Közleménye. COM(2019) 198 final. 33. Elérhetőség: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0198&from=EN> (A letöltés dátuma : 2019. 08. 10.)
- A Bizottság Közleménye. COM(2019) 198 final. 18. Elérhetőség: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0198&from=EN> (A letöltés dátuma: 2019. 08. 10.)
- A Bizottság Közleménye. COM(2019) 198 final. 21. Elérhetőség: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0198&from=EN> (A letöltés dátuma: 2019. 08. 10.)
- Az Európai Unió működéséről szóló szerződés

### Alkotmánybírósági határozatok, végzések

- 22/2013. (VII. 19.) AB határozat
- 22/2013. (VII. 19.) AB határozat
- 9/2017. (IV. 18.) AB határozat
- 6/1998. (III. 11.) AB határozat
- 39/1997. (VII. 1.) AB határozat
- 5/1999. (III. 31.) AB határozat
- 14/2002. (III. 20.) AB határozat



- 15/2002. (III. 29.) AB határozat
- 35/2002. (VII. 19.) AB határozat
- 8/2011. (II. 18.) AB határozat
- 72/1995. (XII. 15.) AB határozat
- 7/2013. (III. 1.) AB határozat
- 1/2017. (I. 17.) AB határozat
- 3243/2018. (VII. 11.) AB határozat
- 3223/2018. (VII. 2.) AB határozat
- 22/2019. (VII. 5.) AB határozat
- 3223/2018. (VII. 2.) AB határozat
- 7/2013. (III. 1.) AB határozat
- 3027/2018. (II. 6.) AB határozat
- 34/2014. (XI. 14.) AB határozat
- 34/2014. (XI. 14.) AB határozat
- 2/2017. (II. 10.) AB határozat
- 9/2017. (IV. 11.) AB határozat
- 34/2015. (XII. 9.) AB határozat
- 1/2016. (I. 29.) AB határozat
- 14/2016. (VII. 18.) AB határozat
- 7/2001. (III. 14.) AB határozat
- 3230/2013. (XII. 21.) AB végzés
- 3111/2014. (IV. 17.) AB végzés
- 3112/2014. (IV. 17.) AB végzés
- 3193/2014. (VII. 15.) AB végzés
- 3242/2014. (IX. 22.) AB végzés
- 3175/2014. (VI. 18.) AB végzés
- 3136/2013. (VII. 2.) AB végzés
- 3193/2014. (VII. 15.) AB végzés
- 3226/2013. (XII. 12.) AB végzés
- 3269/2012. (X. 4.) AB határozat
- 12/2014. (IV. 10.) AB határozat
- 3025/2014. (II.17.) AB határozat
- 37/2013. (XII. 5.) AB határozat
- 3074/2013. (III.14.) AB határozat
- 3009/2012. (VI. 21.) AB határozat

- 3175/2014. (VI. 18.) AB végzés
- 3001/2015. (I. 12.) AB határozat
- 3230/2013. (XII. 21.) AB végzés
- 3238/2013. (XII. 21.) AB végzés
- 3135/2013. (VII.2.) AB határozat
- 3136/2013. (VII. 2.) AB végzés
- 57/1991. (XI. 8) AB határozat
- 3367/2012. (XII. 15.) AB végzés
- 6/2013. (III. 1.) AB határozat
- 3268/2012. (X. 4.) AB végzés

## IRODALOMJEGYZÉK

- AALTO, Pekka (2011): *Public Liability in EU Law*. Portland, Hart.
- ANGYAL Zoltán (2015): Az Európai Unió Bírósága. In OSZTOVITS András szerk: *EU-jog*. Budapest, HVG-Orac.143–147.
- BALÁZS István (2014): Európai közigazgatás – álom vagy valóság? In PATYI András – LAPSÁNSZKY András: *Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25 évben. Ünnepi kötet Verebélyi Imre 70. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- BALOGH-BÉKESI Nóra – POLLÁK Kitti – VÉRTESY László – NASZLADI Georgina – ROTHERMEL Erika (2018): A jogorvoslat. In BOROS Anita – DARÁK Péter szerk. (2018): *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai*. Budapest, Nemzeti Közszerológati Egyetem. 1–292. Elérhetőség: [https://www.uni-nke.hu/document/uni-nke-hu/Az-altalános-kozig-rendtartas-szabalyai\\_AKR%20\(1\).PDF](https://www.uni-nke.hu/document/uni-nke-hu/Az-altalános-kozig-rendtartas-szabalyai_AKR%20(1).PDF) (A letöltés dátuma: 2019. 07. 30.)
- BALOGH-BÉKESI Nóra– POLLÁK Kitti – VÉRTESY László (2018): *A közigazgatási bíráskodás alapjai*. Budapest, Nemzeti Közszerológati Egyetem.
- BALOGH-BÉKESI Nóra – POLLÁK Kitti – VÉRTESY László (2018): *Közigazgatási hatósági eljárás jogorvoslati rendszere különös tekintettel a közigazgatási bíráskodás alapvető kérdéseire*. Budapest, Nemzeti Közszerológati Egyetem. 3.3. fejezet.
- BALOGH-BÉKESI Nóra – POLLÁK Kitti (2018): The realisation of the constitutional principles – the right to good administration and the right to legal remedy. *Bratislava Law Review*, No. 1. 46–57.
- BARABÁS Gergely – F. ROZSNYAI Krisztina – KOVÁCS András György szerk. (2018): *Kommentár a közigazgatási perrendtartáshoz – Kommentár a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvényhez*. Budapest, Wolters Kluwer Hungary Kft.
- BARSI-FODOR Bea (2018): *A közigazgatási bíráskodás alapjai*. NKE e-learning tananyag.
- BEÉR János – KOVÁCS István – SZAMEL Lajos (1964): *Magyar államjog*. Budapest, Tankönyvkiadó. 92–93.
- BLUTMAN László (2013): *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*. Budapest, HVG-Orac.
- BOÉR Elek, id. (2017) [1907]: *Közigazgatási bíráskodás. Trócsányi László bevezető tanulmányával*. Államtudományi Klasszikusok 2. Budapest, Dialóg Campus
- BOROS Anita (2008): *Bizonyítás a közigazgatási eljárásjogban* – PhD értekezés. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Doktori Iskola. 1-374. Elérhetőség: [http://corvina.kre.hu:8080/phd/Boros\\_Anita090113.pdf](http://corvina.kre.hu:8080/phd/Boros_Anita090113.pdf) (A letöltés dátuma: 2019. 08. 09.)
- BOROS Anita (2014): Úton egy európai közigazgatási (eljárési) jog felé. In *MTA Law Working Papers*. 58. sz. Elérhető: [https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014\\_58\\_Boros.pdf](https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_58_Boros.pdf) (A letöltés dátuma: 2019. 08. 13.)
- BOROS Anita (2017): Közigazgatási eljárásjog az Európai Unióban – a ReNEUAL Modell Szabályok értékelése. Bevezetés. In *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2. sz. 8–10.

- BOROS Anita (2018a): *A közigazgatási eljárás az Európai Unióban*. In JAKAB András – FEKETE Balázs szerk.: *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS István). Elérhető: <http://ijoten.hu/szocikk/a-kozigazgatasi-eljaras-az-europai-unioban>. (A letöltés dátuma: 2019. 08. 12.)
- BOROS Anita (2018b): Az állami és az önkormányzati vagyongazdálkodás kapcsolódási pontjai az aktualitások tükrében. In AUER Ádám – SZÓLIK Eszter szerk.: *Az önkormányzati vagyongazdálkodás aktuális kérdései*. Budapest, Dialóg Campus. 65–66.
- BOROS Anita (2018c): Európai közigazgatási eljárásjog – megjegyzések a Parlament rendelettervezetének margójára. *Jogtudományi Közlöny*, 73. évf. 4. sz. 202–209.
- BOROS Anita (2019): Az állami ellenőrzés egy sajátos válfaja, avagy a megfelelés (compliance) és az integritás kérdésköre egyes közszféra-szervezetek esetében. In *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás* (megjelenés alatt).
- BROWN, L. Neville – KENNEDY, Tom (1995): *The Court of Justice of European Communities*. Fourth edition. London, Sweet and Maxwell.
- CONCHA Győző (1877): *A közigazgatás bíráskodás az alkotmányosság és az egyéni joghoz való viszonyában*. Budapest, Athenaeum.
- CRAIG, Paul (2008): *Administrative Law*. 6th edition. London, Sweet & Maxwell.
- CSERVÁK Csaba (2015): Az alapjogvédelem komplex intézményrendszere Magyarországon. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*. 3. sz. 13-28.
- CSINK Lóránt (2010): Az államfő. In TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (2010): *Bevezetés az alkotmányjogba*. Szeged–Budapest, SZTE ÁJTK–PPKE JÁK. 92–99.
- CSIZMADIA Andor – KARCSAY Sándor (1946): A közigazgatási jogvédelem. In CSIZMADIA Andor – KARCSAY Sándor (1946): *Magyarország közigazgatása*. Budapest, BSZIMI. 165–166.
- CSÜRÖS Gabriella (2015): *Államháztartási alapismeretek*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó.
- DOMOKOS László (2012): A kontrollok szerepének felértékelődése a közszférában. Előadás a Belső Ellenőrök Magyarországi Közhasznú Szervezete konferenciáján, 2012. szeptember 19. Elérhetőség: [http://asz.hu/storage/files/files/Publikaciok/Domokos\\_Laszlo/e42.ppt?ctid=117](http://asz.hu/storage/files/files/Publikaciok/Domokos_Laszlo/e42.ppt?ctid=117), (A letöltés dátuma: 2019. 07. 25)
- DOMOKOS László (2016): Az Állami Számvevőszék jogosítványainak kiteljesedése az új közpénzügyi szabályozás keretében = Culmination of the Powers of the State Audit Office of Hungary within the Scope of New Legislation on Public Fund. *Pénzügyi Szemle/Public Finance Quarterly*.
- DOMOKOS László – MÉSZÁROS Leila – SZAKÁCS Gyula (2016a): A jó kormányzás támogatásának fundamentumai: Az Állami Számvevőszék alkotmányos helyzete, jogosítványai, függetlensége. In NÉMETH Erzsébet szerk.: *A jó kormányzás építőkövei – fókuszban a legfőbb pénzügyi ellenőrző szerv, az Állami Számvevőszék*. Tanulmányosorozat. Budapest, Állami Számvevőszék.
- DOMOKOS László – VÁRPALOTAI Viktor – JAKOVÁC Katalin – NÉMETH Erzsébet – MAKKAJ Mária – HORVÁTH Margit (2016b): Az Állami Számvevőszék hozzájárulása az „állammenedzsment” megújításához. In NÉMETH Erzsébet szerk.: *A jó kormányzás építőkövei – fókuszban a legfőbb pénzügyi ellenőrző szerv, az Állami Számvevőszék*. Tanulmányosorozat. Budapest, Állami Számvevőszék.
- EREKY István (1939): *Közigazgatás és önkormányzat*. Budapest, MTA.
- F. ROZSNYAI Krisztina (2017): A közigazgatási perjog emancipációja: a közigazgatási perrendtartás. In *Jogtudományi Közlöny*, 72. évf. 5. sz. 235–242.

- FÁBIÁN Adrián (2006): Az EU-jog és a tagállami közigazgatási eljárás kapcsolódási pontjai. *Magyar Közigazgatás*, 56. évf. 10. sz. 615–619.
- GYURITA E. Rita – HULKÓ Gábor – JÓZSA FÁBIÁN – LAPSÁNSZKY András – VARGA Zs. András (2019): *A közigazgatási hatósági eljárásjog jogintézményei*. (Institutiones Administrationis, 6. kötet) Budapest, Dialóg Campus. 551–578.
- HAJAS Barnabás (2016): Általános közigazgatási rendtartás – Ket. kontra Ákr. In *Új Magyar Közigazgatás*, 9. évf. 4. sz. 18–25. Elérhetőség: [http://www.kozszov.org.hu/dokumentumok/UMK\\_2016/4/03\\_Altalanos\\_kozig\\_rendtartas.pdf](http://www.kozszov.org.hu/dokumentumok/UMK_2016/4/03_Altalanos_kozig_rendtartas.pdf) (A letöltés dátuma: 2019. 08. 09.)
- HAJNAL Péter (2019): Nézz magadba és emlékezz! (Személyes gondolatok). *Acta Humana* VII. évf. 1. sz. 41–42.
- HARLOW, Carol (2003): European Governance and Accountability. In BAMFORTH, Nicholas – LEYLAND, Peter eds.: *Public Law in a Multi-Layered Constitution*. Oxford–Portland, Oregon, Hart.
- GÜNDISCH, Jürgen – WIENHUES, Sigrid (2003): *Jogvédelem az Európai Unióban*. Második, aktualizált kiadás. Budapest, Országos Igazságszolgáltatási Tanács Hivatala.
- KISS Barnabás (2010): A helyi önkormányzati rendszer. In TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (2010): *Bevezetés az alkotmányjogba*. Szeged–Budapest, SZTE ÁJTK–PPKE JÁK. 392–400., 406–408.
- KISS Daisy (1999): A közigazgatási perek. In NÉMETH János szerk. (1999): *A polgári perrendtartás magyarázata* II. Budapest, KJK. 1356–1357.
- KMETY Károly (1905): *Magyar közigazgatási jog*. Budapest, Politzer. 21–22.
- KOI Gyula (2014): *A közigazgatás-tudományi nézetek fejlődése. Külföldi hatások a magyar közigazgatási jog és közigazgatástan művelésében a kamerálisztika időszakától a Magyar-iskola koráig*. Budapest, Nemzeti Közszerkesztési és Tankönyv Kiadó. 201–203.
- KOLOZSI Pál Péter (2014): *Államháztartási kontroll*. Budapest: NKE VTKI.
- KOLOZSI Pál Péter (2017): *Közpénzügyek és államháztartás*. Budapest, Dialóg Campus.
- KUKORELLI István – TAKÁCS Imre (2008): A helyi önkormányzati rendszer. In KUKORELLI István szerk. (2008): *Alkotmánytan I*. Budapest, Osiris.
- L. BITSKEY Botond – TÖRÖK Bernát szerk. (2015): *Az alkotmányjogi panasz kézikönyve*. Budapest, Hvg-Orac.
- LENTNER Csaba (2013): *Közpénzügyek és államháztartástan*, Budapest, NKTK.
- LENTNER Csaba (2014): A vállalkozás folytatása számviteli alapelvének értékelése: profit és közjószág-előállító gazdálkodóknál – I. rész, Számvitel Adó Könyvvizsgálat: Szakma.
- LENTNER Csaba (2015): *Közigazgatási szakvizsga. Általános államháztartási ismeretek*. Budapest, Dialóg Campus. (2018-ban a tananyagot Dr. Nagylaki Csilla hatályosította.)
- LENTNER Csaba (2017): *Közpénzügyi menedzsment*. Budapest, Dialóg Campus.
- MADARÁSZ Tibor (1995): *A magyar államigazgatási jog alapjai*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó.
- MAGYAR KÖZIGAZGATÁS SZERKESZTŐSÉGE (1895): *Közigazgatási elvi határozatok egyetemes gyűjteménye* I. Állampolgárság, országgyűlési képviselőválasztói jogosultság, hatáskör, törvényhatóság, község II. Gyámügy, közrendészet, népoktatás, katonaiügy, közgazdaságtan. III. Pénzügy. Budapest, Pallas.

- MAGYARY Zoltán (1923): *A Magyar Állam költségvetési joga*. Budapest, Magyar Tudományos Társaság sajtóvállalata. Reprint: MAGYARY Zoltán (2010): *A Magyar Állam költségvetési joga*. Budapest, Országgyűlés Hivatala.
- MARTONYI János, id. – SZAMEL Lajos (1966): Az államigazgatási határozatok megtámadása bíróság előtt. In BERÉNYI Sándor – MARTONYI János, id. – SZAMEL Lajos – SZATMÁRI Lajos (1966): *Magyar államigazgatási jog. Általános rész*. Budapest, Tankönyvkiadó. 371–372.
- MARTONYI János, id. (1932): *A közigazgatási bíraskodás és legújabb kori fejlődése*. Budapest, Egyetemi Nyomda.
- MARTONYI János, id. (1939): *A közigazgatás jogszerűsége a mai államban*. Budapest, Egyetemi Nyomda.
- MARTONYI János, id. (1960): *Az államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata*. Budapest, KJK.
- MÁRFFY Albin, ifj. kiad. (1947): *A magyar közigazgatási bíróság 50 éve (1897–1947)*. Budapest, Magyar Közigazgatási Bíróság – Hernádi Árpád. 13–15.
- MOLNÁR Petronella (2018): A vállalkozás folytatása számviteli alapelv érvényesülésének vizsgálata az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságoknál. *Polgári Szemle – Gazdasági és Társadalmi Folyóirat, 14. évf.*
- MOLNÁR Petronella (2019): Az önkormányzati vállalatok működőképessége megyei összehasonlításban. *Területi Statisztika*.
- MOLNÁR Petronella – HEGEDŰS Szilárd (2018): The analysis of the accounting principles of going concern through the Hungarian municipal companies. *Modern Science / Moderni Veda*.
- NÉMETH Erzsébet – KOLOZSI Pál Péter (2015): A közpénzfelhasználás célszerűsége és hatékonysága az Állami Számvevőszék ellenőrzéseinek tükrében: 5. fejezet. In LENTNER Csaba szerk.: *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás. Közpénzügyek és államháztartástan II*. Budapest, NKE Szolgáltató Kft.
- NYIKOS Györgyi – SZABÓ Ildikó (2018): *Államháztartási ellenőrzési ismeretek*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
- OSZTOVITS András (2015): Az Európai Unió Bíróságának egyes eljárásai. In OSZTOVITS András szerk.: *EU-jog*. Budapest, HVG-Orac.
- PACZOLAY Péter szerk. (1995): *Alkotmánybíraskodás. Alkotmányértelmezés*. Budapest, ELTE. 11–14.
- PATYI ANDRÁS szerk. (2005): *A közigazgatási hatósági eljárások joga*. Győr, Universitas-Győr.
- PATYI ANDRÁS – VARGA Zs. András (2009): *Általános közigazgatási jog*. Budapest, Dialóg Campus. 307–310., 326–328.
- PETERS, B. Guy – PIERRE, John (1998): Governance without Government? Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration, Research and Theory*, Vol. 8. No. 2. 223–243.
- PETRIK Ferenc szerk. (2017): *A közigazgatási perrendtartás magyarázata – A közigazgatási eljárás szabályai II*. Budapest, HVG-Orac.
- PETERS, B. Guy – PIERRE, John (1998): Governance without Government? Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration, Research and Theory*, Vol. 8. No. 2. 223–243.
- PETRIK Ferenc szerk. (2019): *A közigazgatási eljárás szabályai II. – Kp. – A közigazgatási perrendtartás magyarázata*. Budapest, HVG-Orac.

- PRINTZ János (2015): A költségvetési gazdálkodás és beszámolás megbízhatóságának ellenőrzése, In: LENTNER Csaba szerk.: *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás: Közpénzügyek és Államháztartástan II.* Budapest, Nemzeti Közszerzői és Tankönyv Kiadó Zrt.
- REICHARD Zsigmond (1903): Királyi közigazgatási bíróság. In MÁRKUS Dezső szerk.: *Magyar jogi lexikon IV. Halászygyűri – Kitionich.* Budapest, Pallas. 823–830.
- SÁRI János (2008a): A Kormány. In KUKORELLI István szerk. (2008): *Alkotmánytan I.* Budapest, Osiris. 61–63.
- SÁRI János (2008b): A köztársasági elnök. In KUKORELLI István szerk.: *Alkotmánytan I.* Budapest, Osiris. 346–353.
- SOMODY Bernadette (2001): Ombudsmanok a magyar alkotmányos rendszerben. In HARMATHY Attila szerk.: *Jogi tanulmányok.* Budapest, ELTE-ÁJTK.
- SZABÓ Marcell (2014): Az Európai Unió intézményrendszere. In SZABÓ Marcell szerk.: *Az Európai Unió jogi fundamentumai.* Budapest, Szent István Társulat.
- SZAMEL Lajos (1957): Az államigazgatási eljárás. In BEÉR János (1957): *Magyar államigazgatási jog. Általános rész. 1956/1957. tanév levelező tagozat II. évfolyam hallgatói részére.* Budapest, Felsőoktatási Jegyzetellátó Vállalat.
- SZILVÁSY György Péter (2016): A rendőrség szerepe egyes közigazgatási eljárások körében. *De Iurisperudentia et Iure Publico*, 10. évf. 1. sz. 9. Elérhető: <http://dieip.hu/wp-content/uploads/2016-1-08.pdf> (A letöltés dátuma: 2019. 08.1 3.)
- SZONTAGH Vilmos (2017) [1948]: Közigazgatás és bírászkodás. In SZONTAGH Vilmos (1948): *A közigazgatási jogtudomány tankönyve I. Jogtudományos alapvetés. Patyi András és Koi Gyula bevezető tanulmányával.* Államtudományi Klasszikusok 4. Budapest, Dialóg Campus. 59–63.
- TÉREY Vilmos (2010): A Kormány. In TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (2010): *Bevezetés az alkotmányjogba.* Szeged–Budapest, SZTE ÁJTK–PPKE JÁK. 264–266., 284–286.
- TOLDI Ferenc (1975): Az államigazgatási határozatok megtámadása bíróság előtt. In BERÉNYI Sándor – MADARÁSZ Tibor – TOLDI Ferenc (1975): *Államigazgatási jog. Általános rész.* Budapest, BM TPCS.
- TOLDI Ferenc (1976): Az államigazgatási határozatok megtámadása bíróság előtt. In FONYÓ Gyula szerk. (1976): *Az államigazgatási eljárási törvény magyarázata.* Budapest, KJK.
- TOLDI Ferenc (1980): Államigazgatási eljárás. In SZABÓ Imre szerk. (1980): *Állam- és jogtudományi enciklopédia I. A–J.* Budapest, KJK.
- TOMCSÁNYI Móric (2017) [1926]: A közigazgatási bírászkodás. In *A magyar közigazgatási jog alapintézményei. Patyi András és Koi Gyula bevezető tanulmányával.* Államtudományi Klasszikusok 5. Budapest, Dialóg Campus. 197–199.
- TORMA András (2011): Hét tézis az EU és a tagállamok közigazgatása közötti kapcsolatról. *Sectio Juridica et Politica*, 2. sz. 312–332.
- TRÓCSÁNYI László, ifj. (2019): A rendszerváltoztatás mostohagyereke révbe ér, avagy az önálló közigazgatási bírászkodás megteremtéséhez vezető jogalkotói út. *Acta Humana*, 7. évf. 1. sz. 8–14.
- TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (2012): *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei.* Budapest, HVG-Orac Kiadó. 187–205.
- TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (2010): *Bevezetés az alkotmányjogba.* Szeged–Budapest, SZTE ÁJTK – PPKE JÁK. 355–365.

- VARGA Zs. András (2013): A jogrendszer és a jogalkalmazás határozatlansága és nem-teljessége. *Jogtudományi Közlöny*, 3. évf. 109–119.
- VARGA Zs. András (2015): Mit ér a panasz, ha alkotmányjogi? *Acta Universitas Szegediensis – Acta Iuvenum* 58. évf. 2. sz. 137–148.
- VARGA Zs. András (2004): *Ombudsmanok Magyarországon*. Budapest, Rejtjel.
- WALDO, Dwight (1994): Mi a közigazgatás? In STILLMAN, Richard J. szerk.: *Közigazgatás*. Budapest, Osiris–Századvég. 25–26.
- WLASSICS Gyula (1908): *Une nouvelle loi constitutionnelle en Hongrie. (Le Tribunal des conflits)*. Budapest, Athenaeum. 1–19.
- WOPERA Zsuzsanna (2017): A törvény hatálya és az alapelvek. In WOPERA Zsuzsa szerk. (2017): *A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény magyarázata* (második, átdolgozott kiadás). Budapest, Wolters Kluwer.



## A Nemzeti Közzolgálati Egyetem kiadványa



### **Kiadó:**

Nemzeti Közzolgálati Egyetem;  
Közigazgatási Továbbképzési Intézet  
[www.uni-nke.hu](http://www.uni-nke.hu)

### **Felelős kiadó:**

Prof. Dr. Kis Norbert rektorhelyettes  
Címe: 1083 Budapest, Üllői út 82.

### **Kiadói szerkesztő:**

Dorogi Katalin

### **Tördelőszerkesztő:**

Friebert Máté

ISBN 978-963-498-160-2 (elektronikus)