

Dr. Tóth Kincső

(tanácselnök, Kúria)

A hatályon kívül helyezések gyakorlata közigazgatási perekben

A hatályon kívül helyezések ítéleti gyakorlatának vizsgálata állandó témája az igazgatási vezetés és a különböző szintű szakmai fórumok elemzési munkáinak, tekintettel arra, hogy az ítélezés rendkívül komplex tevékenység, többek mellett feltételezi az eljárási és anyagi jogszabályok ismeretét és megfelelő alkalmazására való készséget, s mely munkával kapcsolatban sokszor ellentétes érdekek feszülnek egymásnak. A jogalkotó és az igazgatási vezetés is az ítélezési folyamat gyorsítását preferálja, hiszen ezzel a felmerült jogvitát az erőforrások hatékony kihasználásával rövid időn belül nyugvó pontra lehet juttatni. Ezzel szemben az ítéletek minősége, megalapozottsága, helyt állósága komoly összefüggést mutat a gondos pervezetéssel, a probléma alapos átgondolással, a vita több oldalról való megközelítésével, a minden releváns körülményre vonatkozó terjedelmes, ezért költség- és időigényes bizonyítással, a felek perbeli jogainak széles körű gyakorlásának biztosításával. Valamennyi ítélettel szemben alapvető elvárás, hogy jól érthetőek és meggyőzőek legyenek, ne csak a vitában érdekelt felek, de bárki világosan értse a jogvita elbírálásának szempontjait, az alkalmazott jogszabályok adott jogviszonyra vonatkoztatásának érveit, s a döntés meghozatala megfelelő és kiszámítható, a jogok gyakorlását és kötelezettségek teljesítését előmozdító eljárási rendben történjen. A több oldalú elvárásnak az egyes bírák szakmai felkészültségükkel és emberi rátermettségükkel együtt képesek megfelelni, a bírákról alkotott egyéni és társadalmi vélemény egyidejűleg befolyásolja a bíróságokról és az egész bírósági szervezetről alkotott képet.

A közigazgatási perekben a Kúriának kiemelkedő szerepe van az ítélezési tevékenység minőségi, jogszerűségi kontrollja körében, mivel fő szabály szerint az elsőfokú közigazgatási bíróság ítélete jogerős, eljárásjogi és anyagi jogi aggály esetén a feleknek (beavatkozóknak) a felülvizsgálat mint rendkívüli jogorvoslat áll rendelkezésére. A másodfokú bíróságok ítélezési tevékenysége tekintetében a polgári perekhez hasonlóan alakul a felülvizsgálati perorvoslat.

A Kúria ítélezési tevékenységét, így a hatályon kívül helyezési gyakorlatát alapvetően meghatározzák a közigazgatási perek sajátos szabályai. A közigazgatási bíróság a közigazgatási határozat jogszerűségét vizsgálja, a keresetben felhozott eljárásjogi és anyagi jogi jogsértések körében. Egyes esetekben a bíróság törvényi felhatalma-

zást kap a hatósági döntés megváltoztatására, többségében azonban kizárólag a hatályon kívül helyezésről dönthet és új eljárásra kötelezi a hatóságot.

A felülvizsgálati bíróság a hatályon kívül helyezések körében lényegében valódi kasszációt alkalmaz, ha olyan lényeges perrendi szabálysértést észlel, amely az ügy érdemi elbírálására kihatott, ezáltal az ügy érdemben és véglegesen nem zárható le [ekkor végzésben hatályon kívül helyezi a jogerős ítéletet és az elsőfokú (kivételes esetben: a másodfokú) bíróságot új eljárásra utasítja].

Burkoltan reformatórius jogkört gyakorol a Kúria, ha a keresetben foglalt eljárásjogi és anyagi jogi kifogás eltérő megítélése folytán nemcsak a jogerős ítélet hatályon kívül helyezéséről dönt, hanem a közigazgatási határozat(oké)ról is, új eljárásra kötelezve a hatóságot, illetve ha a jogerős ítélet hatályon kívül helyezése mellett a keresetet elutasítja. Ez utóbbi esetekre akkor kerülhet sor, ha a bíró a kereseti kifogásokat tévesen ítéli meg és ettől eltérő jogi álláspontra helyezkedik a Kúria, elfogadva a hatósági eljárás lényeges megsértésére, illetve az anyagi jog más értelmezésére vonatkozó felperesi hivatkozást, vagy minden tekintetben alaptalannak ítéli a keresetet (e döntéseket a Kúria ítéletbe foglalja, mivel érdemben állást foglal a kereseti kérelemtől).

Fontos rámutatni, hogy a közigazgatási perekben megszámlálhatatlan mennyiségű ágazati szabályt kell alkalmazni, így lehetetlen bemutatni azokat a hatályon kívül helyezési okokat, amelyek abból fakadnak, hogy az anyagi jogot az egyes bírói fórumok eltérően értelmezik. Emiatt a joggyakorlat-elemző csoport alapvető célul azt tűzte ki, hogy a valódi kasszációs jogkörben hozott döntéseket vizsgálja részletesen, a burkolt reformációt megvalósító hatályon kívül helyezések közül részterületeket elemez. Ez utóbbi körbe tartozóan külön vizsgálat tárgya lesz az Alkotmánybíróság (I.) és az Európai Unió Bírósága (II.) döntéseinek, a Kúria jogegységesítő tevékenységének (III.) hatása, illetve a jogalkotó azon tevékenysége (IV.) is, mellyel adott közigazgatási viszonyokba utólag avatkozik bele, érintve a folyamatban lévő ügyek elbírálását.

A kúriai végzések elemzése folytán a közigazgatási perek meghatározó eljárási szabályainak betartását, betartatóságát lehet/kell ellenőrizni.

A vizsgálat érdekében főbb problémakörök kerültek meghatározásra:

1. A közigazgatási perekben előforduló probléma, hogy a peres felek azonosítása téves (képviselő-képviselt keveredése), vagy nehézségbe ütközik. Alapvetően nehéz a hatósági feladatokat ellátó szervezetek átszervezése miatti változások követése, különösen, ha az egyes hatósági feladatokat ugyanazon szervtől más-más szervhez telepíti a jogalkotó és még a korábban eljáró hatóság sincs tisztában azzal ki tekinthető a jogutódjának. Sajátossága a közigazgatási pereknek, hogy adott ügyekben (pl. kisajátítás) meghatározott személy perben állása kötelező (kisajátítást kérő), hiánya alapvető hiba (Pp. 327–328. §). A közigazgatási eljárásban résztvevő ellenérdekű fél számára biztosítani kell a beavatkozás lehetőségét, míg ha a közigazgatási eljárásban szakhatóság bevonására került sor, akkor az perbe hívható, és azt nem utasíthatja vissza [Pp. 332. § (5) bekezdés], mely kérdések egyedi elbírálása rejthet magában veszélyeket.

2. Perindítási jogosultság – keresetőségi jog – közvetlen érdekelttség [Pp. 3. § (1) bekezdés, 327. §] kérdésének pontos meghatározására azért van szükség, mert csak annak a személynek van joga beleszólni egy közigazgatási hatósági döntésbe, aki a jogvitában közvetlenül érdekelt ügyfél, vagy az eljárás egyéb résztvevője. A közigazgatási jogviszonyok sokrétűsége miatt alaposan körbe kell járni, hogy adott ügyben ki és mit vitathat. Az érdekelttségi kör téves azonosítása két eredményre vezethet: vagy túlzottan tág, vagy túlzottan szűk körű lesz a jogszerűségi felülvizsgálat, amely jelentős érdeksérlemet okoz az ellenérdekű felek valamelyikénél, s amely ellentétes a jogszerűség követelményével. E kérdések vizsgálata az egyedi ügyekben eltérő lehet.

3. A kereseti kérelemhez kötöttségnek azért van kiemelkedő szerepe a közigazgatási perekben, mert a bíróság nem egy általános törvényességi ellenőrzést végez a hatóság tevékenysége felett, hanem csak és kizárólag abban a körben vizsgálja a határozat és a hatósági eljárás megfelelőségét, amely körben erre őt a felperes kéri. Szigorú időkorlátja van a kereseti kérelem előterjesztésének és megváltoztatásának is. A kereset pontos ismerete, ismertetése az egész bizonyítási eljárás, a megalapozott döntés kiinduló pontja. A bírósági felülvizsgálat eljárási és/vagy anyagi jogi jogértésekre terjedhet ki. A felperes a keresetét legkésőbb az első tárgyaláson [141. § (1) bek.] változtathatja meg (nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások esetében még erre sincs lehetőség). E szabály felveti, hogy mi minősül megváltoztatásnak, mi csak az érvelés kiegészítésének, pontosításának, a ténybeli hivatkozások megengedhető bővítésének. Lehet-e az anyagi és eljárásjogi hivatkozások között átjárást engedni, hogyan lehet ezeket élesen elhatárolni. Lényeges, hogy a keresetet a közigazgatási határozatnak a keresetlevéllel nem támadott önálló – a határo-

zat egyéb rendelkezéseitől egyértelműen elkülöníthető – rendelkezésére csak perindításra nyitva álló határidőn belül lehet kiterjeszteni. E szabályok nem zárják ki, hogy a fél a keresetét felemelhesse vagy leszállíthassa, illetőleg az eredetileg nem követelt járulékokra vagy a követeléseknek, illetőleg járulékoknak a per folyamán esedékessé vált részleteire is kiterjeszthesse. A kereset pontatlan rögzítése, illetve a keresetváltoztatás lehetőségének helytelen megítélése arra vezet, hogy a bizonyítás tévúton jár, végül a bíróság vagy nem dönt abban a kérdésben, amiben kellene, vagy túlterjeszkedik a kereseten és olyan okból helyezhet hatályon kívül hatósági döntést, amely ok körében a vizsgálatra nem volt feljogosított. (Pp. 213. §, 215. §, 335/A. §)

4. Bizonyítási eljárás kérdéseinek részletes elemzésére e téma meghatározó szerepe folytán van szükség.

Kiindulásként fontos hangsúlyozni, hogy csak a kelően tájékozott, a perbeli jogait és kötelezettségeit jól ismerő fél tud hatékonyan eljárni, és csak egy ilyen személyre lehet mulasztásának jogkövetkezményeit ráterhelni. Valamennyi szereplőnek tudnia, ismernie kell, hogy mi a feladata. E körben kiemelkedő szerepe van a bíró tájékoztatásnak, a tájékoztatás adott ügyre vonatkoztatásának. A megfelelő bírói tájékoztatás feltételezi, hogy a bíró felkészült, ismeri a releváns tényeket, a vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket és mindezek tükrében pontosan meg tudja határozni, hogy kinek, mit és mivel lehet bizonyítani. [Pp. 3. § (3) bekezdés] A közigazgatási perekben fő szabály szerint bizonyításra a felperes köteles, hiszen ő állítja a közigazgatási eljárás vagy döntés jogszerűtlenségét. Adódhat azonban olyan helyzet a bizonyítási eljárás egy későbbi szakaszában, amikor a bizonyítási teher megfordul, s az addig passzív szerepben lévő alperesnek kell igazolnia, hogy a hatósági döntése, eljárása jogszerű. E körülménybeli változás felismerése és a társuló megfelelő kioktatás bírói feladat, az e körben való tévedés oda vezet, hogy a bizonyítás eredményét, vagy a bizonyítás elmaradásának következményét tévesen ítéli meg a bíróság. (Pp. 164. §, 336/A. §)

Kivételes esetben van mód a közigazgatási perekben a hivatalbóli bizonyításra (pl. semmisség) (Pp. 336/A. §) A felsorolt esetekben a bíróság feladata a tények feltárása, ezt másra nem háríthatja át, így a mulasztás következményeit is a bíróságnak kell viselnie.

A jogkérdésben való döntés a bíróság, míg a szakkérdésben való állásfoglalás a szakértő feladata. A helyes elhatárolás azért fontos, mert a szakkérdésben feltett kérdésekre adandó válaszhoz a bíró nem rendelkezik kellő ismerettel, jártassággal, így e kérdést szakszerűen megítélni sem tudja.

5. Problematikája miatt külön értékelésre várnak a szakértői bizonyítás kérdései (Pp. 177–183/A. §) A szak-

kérdés és jogkérdés elhatárolását, a kellő kioktatást követő legfontosabb lépés a megfelelő szakértői kompetenciával rendelkező személy kiválasztása. A szükséges szakmai ismeret és felkészültség elengedhetetlen ahhoz, hogy a bíróság döntését a szakvéleményre alapíthassa. Kompetenciával nem rendelkező szakértő véleménye alkalmatlan bizonyítási eszköz.

A közigazgatási perek sajátossága, hogy előzményi hatósági eljárásban akár a hatóság szakmai ismerete, akár más hatóság szakhatósági állásfoglalása, akár szakértő kirendelése folytán az adott ügyben felmerülő szakkérdésben lezajlik egy vizsgálat, melynek megalapozottságát lehet vitatni a perben. A jelenlegi szabályozás nem teszi lehetővé a hatóság/szakhatóság szakismerettel rendelkező munkatársának, de a közigazgatási eljárásban kirendelt igazságügyi szakértőnek a szakkérdésben való meghallgatását. Ez a körülmény elnehezíti a szakkérdésben való döntést, és helyenként a perjogi szabályozás hiánya megoldhatatlan feladat elé állítja a bírót, különösen ha jelentős eltérés adódik az egyes vélemények között. Önálló terület a fél által csatolt magánszakértői vélemények értékelésének kérdése.

6. A közigazgatási perekre is jellemző, hogy az ítélet megalapozottságát, jogszerűségét alapvetően meghatározza, hogy a bíróság – figyelve a hatósági tényfeltárási kötelezettség teljesítésére is – teljes körűen állapítja-e

meg a tényállást, vagy e körben hibát vétve hiányos, irratellenes tényállásra alapítja döntését. A hiányosság, tévedés mértéke eltérő lehet, amit ennek megfelelően kell/lehet értékelni. Ezzel szorosan összefügg a bizonyítékok értékelésének kérdése, mivel a hatósági és peres eljárásban beszerzett bizonyítékok egyenkénti és összességében való értékelésének elmaradása, téves és hiányos értékelése hibás döntéshez vezet. (Pp. 206. §)

7. A bíró a bizonyítékokat szabadon, belső meggyőződése szerint értékelheti, a döntési szabadság egyetlen és lényeges korlátja, hogy a döntést megfelelő alaposágú és részletességű indokolással kell ellátni. Az indokolási kötelezettség megsértésének mértéke szintén eltérő lehet, amely ha az érvelés lényeges elemeit érinti alapvető hibaként kezelendő (Pp. 221. §).

A joggyakorlat-elemző csoport a hatályon kívül helyezések okainak témakörönkénti értékelése mellett célul tűzte ki annak vizsgálatát, hogy az egyes közigazgatási és munkaügyi regionális kollégiumok (mint szakmai egységek) területén vannak-e sajátosak, specifikusan visszatevő problémák.

A joggyakorlat-elemző csoport kúriai bírákból és a regionális kollégiumok közigazgatási szakágáért felelős vezetőiből, továbbá egy elsőfokú bíróból áll. A munkát segíti egy, a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény megalakításában jelentős szerepet vállaló elméleti szakember is.