

A közigazgatási bírászkodás alapjai



**Balogh-Békesi Nóra – Pollák Kitti –
Vértesy László**

A kiadvány a
**KÖFOP-2.1.1-VEKOP-15-2016-00001 „A közszolgáltatás komplex kompetencia,
életpálya-program és oktatás technológiai fejlesztése”** című projekt
keretében készült el és jelent meg.

Szerzők:

Dr. Balogh-Békesi Nóra PhD.
Dr. Pollák Kitti
Dr. Vértesy László PhD jur. PhD cec

Szakmai lektor:

Dr. habil. Boros Anita

Olvasószerkesztő:

Császár-Biró Anna

Hatályosítást végezte:

Dr. Pollák Kitti

Eredeti megjelenés éve:

2018

A kézirat lezárásának dátuma:

2019. május 1.

Kiadja:

© NKE, 2019

Felelős kiadó:

Prof. Dr. Kis Norbert
Dékán

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

I. Alapfogalmak	5
I.1. A közigazgatási bíraskodás fogalma, jelentősége, célja és alkotmányos alapjai	5
I.2. Közigazgatási bíraskodás története Magyarországon	6
II. Általános rendelkezések	9
II.1. Alapvető rendelkezések	9
II.2. A bíróságok, a hatáskör és az illetékesség kérdései	11
II.3. A felek és az érdekelt	13
II.4. A képviselő és egyéb általános szabályok	14
III. A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény: az elsőfokú eljárás	17
III.1. A kereset	17
III.1.1. A kereseti kérelem fajtái és a keresethalmazat	18
III.1.2. A keresetlevél benyújtása	18
III.1.3. A keresetlevél továbbítása	19
III.1.4. A keresetlevél benyújtása a bíróságnál	20
III.1.5. A védirat	20
III.1.6. Keresetváltoztatás	21
III.1.7. Elállás a keresettől	21
III.2. Intézkedések a keresetlevél alapján és azonnali jogvédelem	21
III.2.1. A keresetlevél vizsgálata	21
III.2.2. Áttétel	22
III.2.3. A keresetlevél visszautasítása	23
III.2.4. A keresetlevél benyújtásához fűződő jogi hatályok fenntartása	23
III.2.5. Azonnali jogvédelem	23
III.3. Perelőkészítés, egyezség és közvetítés	25
III.3.1. A tárgyalás kitűzése	25
III.3.2. Idézés a tárgyalásra	26
III.3.3. Az egyezség és a közvetítés	26
III.4. A tárgyalás és a tárgyaláson kívüli elbírálás	27
III.5. Az eljárás megszüntetése	28
IV. A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény: határozatok	31
IV.1. A bíróság határozatai	31
IV. 2. A határozatok joghatásai és teljesítése	34

V. A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény:	
perorvoslatok és az alkotmányjogi panasz esetén követendő eljárás.	35
V.1. Rendes perorvoslat: a fellebbezés.	35
V.2. Rendkívüli perorvoslatok	37
<i>V.2.1. Felülvizsgálat</i>	<i>37</i>
<i>V.2.2. Perújítás</i>	<i>38</i>
V.3. Az alkotmányjogi panasz esetén követendő eljárás	39
VI. A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény:	
különös közigazgatási perek és egyéb közigazgatási bírósági eljárások	41
VI.1. Egyszerűsített per	41
VI.2. Mulasztási per.	42
VI.3. Marasztalási per	43
VI.4. Köztisztviselési felügyeleti per.	44
VI.5. Az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálatára irányuló, valamint a helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettségének elmulasztása miatti eljárások	44
<i>VI.5.1. Az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálatára irányuló eljárás</i>	<i>45</i>
<i>VI.5.2. A helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettségének elmulasztása miatti eljárás.</i>	<i>46</i>
VI.6. Az új eljárásra kötelező és a mulasztási ítélet teljesítésének kikényszerítésére irányuló eljárás	47
VI. 7. A közigazgatási szerv kijelölésére irányuló eljárás	47
VII. Felhasznált joganyagok.	49
VIII. Irodalomjegyzék.	51

I. ALAPFOGALMAK^{1,2}

I.1. A közigazgatási bíráskodás fogalma, jelentősége, célja és alkotmányos alapjai

A **közigazgatási bíráskodás** a közjogi – közigazgatási jogviszonyok megítélésének bírói fóruma.³ 2018. január 1-jétől a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. I. törvény (a továbbiakban: Kp.) tartalmazza a közigazgatási perre vonatkozó részletes szabályokat. Jelen továbbképzési anyag az alapfogalmak, a közigazgatási bíráskodás céljának, alkotmányos alapjainak és történetének áttekintését követően, a Kp. szabályait ismerteti részletesen.

A közigazgatási bíráskodás funkciója egyrészt a **szubjektív jogvédelem**, másrészt az **objektív jogvédelem**.⁴ A szubjektív jogvédelem az egyéni jogok és jogos érdekek védelmét jelenti;⁵ míg az objektív jogvédelem lényege, hogy a bíróság ellenőrzi és igazolja, hogy a közigazgatás „engedelmeskedik-e” a választott politikai döntéshozók (Országgyűlés, Kormány stb.) akaratának.⁶ A közigazgatási bíráskodás kapcsán gyakran felmerülő kérdés a szubjektív jogvédelmen alapuló közigazgatási bíráskodás, avagy az objektív jogvédelem megteremtésének szükségessége.⁷

A **közigazgatási bíráskodás alkotmányos forrásaként** nevesíthetjük egyrészt a **jogállamisági klauzulát**.⁸ Az Alaptörvény B. cikk (1) bekezdés kimondja, hogy: „Magyarország független, demokratikus jogállam.” A közigazgatási bíráskodás lényege a modern jogállam fogalmának.⁹ Másrészt, az Alaptörvény 25. cikk rögzíti, hogy: „(1) A bíróságok igazságszolgáltatási tevékenységet látnak el.

¹ E fejezet Pollák Kitti írása.

² E fejezet megírásához a következő munkákat használtuk fel többek között: a Kp. indokolását, Petrik Ferenc (szerk.) (2017): A közigazgatási perrendtartás magyarázata, HVG-Orac kiadó, Budapest. Patyi András – Köblös Adél (2016): A közigazgatási bíráskodás alkotmányos alapjai, Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás, 2016/3, 8-29., Rozsnyai Krisztina (2013): A hatékony jogvédelem biztosítása a közigazgatási bíráskodásban, ACTA HUMANA, 2013/1. 117–130. Patyi András (szerk.) (2012): A hatósági eljárásjog a közigazgatásban, Dialóg Campus kiadó, Budapest-Pécs. Boros Anita – Darák Péter (szerk.) (2018): Az általános közigazgatási rendtartás szabályai, NKE, Budapest.

³ Petrik i.m. 25., Megjegyzendő, hogy a közigazgatási bíráskodás, a közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálata és a közigazgatási per nem azonos fogalmak. Lásd: Patyi i.m. (2012.) 474.

⁴ Ld: Patyi – Köblös i.m 8-29. , Rozsnyai i.m. 117–130.

⁵ Rozsnyai (2013) i.m. 118.

⁶ Patyi András (2015): Megállapítások és tézisek a magyar közigazgatási bíráskodás körében, in: Hack Péter- Kirply Eszter – Korinek László – Patyi András (szerk.): Gályapadból laboratóriumot. Tanulmányok Finszter Géza professzor tiszteletére, ELTE Eötvös kiadó, Budapest, 308-309.

⁷ Megjegyzendő, hogy a tételes jogi megoldás a német modellt követte, így a szubjektív jogvédelem elsődlegessége állapítható meg. Lásd: Trócsányi László (1990): A közigazgatási bíráskodás egyes elméleti és gyakorlati kérdései, Budapest, 109–141., Rozsnyai Krisztina (2014): Szubjektív vagy/és objektív jogvédelem, Jogtudományi Közlöny, 2004/6, 213–214.; Patyi András (2011): Közigazgatási bíráskodás de constitutione ferenda=Ratio legis – ratio iuris. in: Ünnepi Tanulmányok Tamás András tiszteletére 70. születésnapja alkalmából. Szent István Társulat, Budapest. 236.

⁸ Lásd részletesen: Patyi – Köblös i.m. 8–29.

⁹ Tomcsányi Móric (1926): A magyar közigazgatási jog alapintézményei, Budapest, 190.

Bíróság a rendes és a közigazgatási bíróság. (2) A rendes bíróságok döntenek büntetőügyben, magánjogi jogvitában és törvényben meghatározott egyéb ügyben. A rendes bírósági szervezet legfőbb szerve a Kúria, amely biztosítja a rendes bíróságok jogalkalmazásának egységét, a rendes bíróságokra kötelező jogegységi határozatot hoz. (3) A közigazgatási bíróságok döntenek közigazgatási jogvitákban és törvényben meghatározott egyéb ügyben. A közigazgatási bírósági szervezet legfőbb szerve a Közigazgatási Felsőbíróság, amely biztosítja a közigazgatási bíróságok jogalkalmazásának egységét, a közigazgatási bíróságokra kötelező jogegységi határozatot hoz.” Megjegyzendő, hogy az Alaptörvény Záró és egyes rendelkezések 27. pontjában rögzíti, hogy: „[a] közigazgatási bírósági szervezet felállításáról szóló sarkalatos törvény hatálybalépéséig a bíróság dönt a) büntetőügyben, magánjogi jogvitában, törvényben meghatározott egyéb ügyben; b) a közigazgatási határozatok törvényességéről; c) az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről; d) a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapításáról.” Végül kiemelendő az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése, amely kimondja, hogy: “Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.” A **jogorvoslathoz való alapjognak** szintén kiemelt szerepe van a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata tekintetében.

I.2. Közigazgatási bíráskodás története Magyarországon

Magyarországon a közigazgatás ellenőrzésében a közigazgatási bíráskodás régóta vesz részt. A közigazgatási bíráskodás nem előzmény nélküli hazánkban. Az 1896. évi XXVI. törvénycikk felállította a **Magyar Királyi Közigazgatási Bíróságot**, amely egészen 1949-ig működött.¹⁰ A Magyar Királyi Közigazgatási Bíróság felállításakor számos a mai napig ismételt felmerülő kérdésekben kellett dönteni, így például arról, hogy hány fokú legyen a közigazgatási bíráskodás, szükség van-e önálló közigazgatási bíróságra, milyen hatáskörrel rendelkezzen a közigazgatási bíróság. Végül, a Magyar Királyi Közigazgatási Bíróság a bírósági és a közigazgatási szervezetrendszerrel elkülönülő, egyfokú közigazgatási bíróságként került felállításra. 1949 után csak az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló **1957. évi IV. törvény** (a továbbiakban: Et.) tette újra lehetővé –igen szűk körben– az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatát. Ezt követően, az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről szóló **1981. évi I. törvény** (a továbbiakban: Áe.) alapján, a 63/1981. (XII.5.) Minisztertanácsi rendeletben került meghatározásra azon államigazgatási határozatok köre, amelyek esetében bírósági felülvizsgálat kérhető.

Az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény alapján az Alkotmány 50. § (2) bekezdése rögzítette, hogy a bíróság ellenőrzi a közigazgatási határozatok törvényességét. Erre tekintettel, a **32/1990. (XII. 22.) AB-határozat** megsemmisítette a 63/1981. (XII. 5.) MT-rendeletet és az Áe. 72. § (1) bekezdését egyúttal kötelezte az Országgyűlést egy olyan jogszabály megalkotására, amely alapján valamennyi közigazgatási határozatot bíróság előtt meg lehet támadni. Erre tekintettel, elfogadásra került a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának kiterjesztéséről szóló **1991. XXVI. törvény**, amely a közigazgatási hatósági ügyekben széles körben lehetővé tette a bírósági felülvizsgálatot. Sajnos az Országgyűlés az 1990-es évek elején sem a közigazgatási bíráskodás eljárási szabályait nem rögzítette külön törvényben (ezt egészen 2018. január 1-jéig a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény XX. fejezete szabályozta); sem a közigazgatási bíráskodás szervezetét nem módosította.

¹⁰ 1949. évi II. tc. a közigazgatási bíróság megszüntetéséről.

2013. január 1-jével jöttek csak létre a közigazgatási és munkaügyi bíróságok, amelyek első fokon járnak el a közigazgatási határozatok felülvizsgálatánál, valamint a munkaviszonyból és munkaviszony jellegű jogviszonyból származó ügyek elbírálásánál.¹¹

Az elmúlt két évtizedben a közigazgatási bíráskodás továbbfejlesztése és ezzel kapcsolatban a szervezetre, a hatáskörré és az eljárásra vonatkozó szabályozás visszatérő kérdésként jelent meg a szakirodalomban.¹² A közigazgatási bíráskodás jelenkori reformjának eredményeképp elfogadásra került a Kp. Megjegyzendő, hogy a Kp. elfogadása sem volt zökkenőmentes: Az Ákr.-re párhuzamosan, az **Alkotmánybíróság 2017. (I. 17.) AB határozatban** az Országgyűlés 2016. december 6-i ülésnapján elfogadott, a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény 7. § (4) bekezdése, valamint 12. § (2) bekezdés a) és c) pontjai tekintetében alaptörvény-ellenességet állapított meg Ezt követően, 2017. február 21-én fogadta el az Országgyűlés a Kp.-t, amely 2018. január 1-jén – az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvénnyel (a továbbiakban: Ákr.) párhuzamosan – lépett hatályba.

Összegzésként kiemelendő, hogy óriási jelentősége van **a Kp. elfogadásának**, ám talán „a vártnál kisebb előrelépés történt – a kétharmados törvényhozás korlátai miatt – a bíróság szervezetét illetően”, de így is „nagy lépést teszünk előre a hatékonyabb közigazgatási bíráskodás megvalósulása irányában.”¹³

2018. december 12-i ülésnapján az Országgyűlés elfogadta **a közigazgatási bíróságokról szóló 2018. évi CXXX. törvényt**, amely részletesen szabályozza a közigazgatási bíróságok szervezetét, a közigazgatási bíróságok igazgatását és a közigazgatási bírák jogállásának sajátos szabályait. E törvény 2020. január 1-jén lép hatályba. A közigazgatási bíróságokról szóló 2018. évi CXXX. törvény rögzíti, hogy közigazgatási bíróságok a **Közigazgatási Felsőbíróság** és a **közigazgatási törvényszékek**. A közigazgatási törvényszék a hatáskörébe tartozó ügyekben első fokon jár el. A Közigazgatási Felsőbíróság elbírálja a közigazgatási törvényszék határozata ellen előterjesztett perorvoslati kérelmeket, törvényben meghatározott ügyekben egy fokon jár el, továbbá normakontroll hatáskört gyakorol és eljár törvénnyel a hatáskörébe utalt egyéb ügyekben. A közigazgatási bíróságokról szóló 2018. évi CXXX. törvénnyel párhuzamosan az Országgyűlés elfogadta a **közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépéséről és egyes átmeneti szabályokról szóló 2018. évi CXXXI. törvényt is**, amely 2019. február 1. napján lépett hatályba és a közigazgatási bíróságok felállításához kapcsolódó egyes átmeneti szabályokat rögzíti.

¹¹ „Ezek szerint a közigazgatási pereket első fokon a rendes bírósági rendszerhez tartozó kihelyezett egység, másod- és harmadfokon azonban rendes bíróságok bírálják el. Ez a különös magyar megoldás „álvegyes rendszernek” nevezhető, szemben a „valódi vegyes rendszerekkel, ahol az egyik fokon rendes bíróság, a másik fokon pedig önálló közigazgatási bíróság jár el, azaz ahol a fórumrendszer két külön álló bírósági ágba tartozó bíróságokból tevődik össze.” Lásd: Herbert Küpper (2014): Magyarország átalakuló közigazgatási bíráskodása, MTA Law Working Papers , 2014/59 11.

¹² Lásd: Patyi András (2002): Közigazgatási bíráskodásunk modelljei, Logod Bt. Budapest. Összegezve: Petrik. i.m. 28-42.

¹³ Petrik i.m. 39-42.

II. ÁLTALÁNOS RENDELKEZÉSEK¹⁴

A tananyag e részében a Kp. hatályára, a bíróság feladatára, a felek kötelezettségeire és a közigazgatási jogvitára vonatkozó szabályokat tekintjük át.

II.1. Alapvető rendelkezések

A Kp. a tárgyi hatály meghatározásával indul. A törvény tárgyi hatálya azt mutatja meg, hogy e törvényt milyen eljárásokban kell alkalmazni. Fő szabály, hogy a közigazgatási jogviták elbírálása iránti közigazgatási perben és az egyéb közigazgatási bírósági eljárásban kell a Kp.-t alkalmazni.¹⁵ A Kp. hatálya nem terjed ki azonban olyan közigazgatási jogvitákra, amelyekre törvény más bírósági eljárási szabályok alkalmazását rendeli, például a hozzátartozók közötti erőszak miatt alkalmazható távoltartással kapcsolatos jogvitára.¹⁶

A törvény a tárgyi hatálynál a **közigazgatási jogvita** fogalmát használja, ezért indokolt e fogalom tisztázása. A közigazgatási jogvita tárgya a közigazgatási tevékenység jogszerűsége. A közigazgatási tevékenységet generálklauzulával határozza meg a jogalkotó, szélesre nyitva ezzel a bírói utat. Közigazgatási tevékenység a közigazgatási szerv közigazgatási jog által szabályozott, az azzal érintett jogalany jogi helyzetének megváltoztatására irányuló vagy azt eredményező cselekménye, vagy a cselekmény elmulasztása. Közigazgatási jogvita a közszolgálati és a közigazgatási szerződéses jogviszonnyal kapcsolatos jogvita is.¹⁷

Közigazgatási cselekmények például az egyedi döntés, a hatósági intézkedés, az egyedi ügyben alkalmazandó – a jogalkotásról szóló törvény hatálya alá nem tartozó – általános hatályú rendelkezés,¹⁸ a közigazgatási szerződés.¹⁹ Emellett vannak olyan közigazgatási tevékenységek, amelyeket csak törvény utalhat bírói útra. Nincs helye közigazgatási jogvitának a kormányzati tevékenységgel, így különösen a honvédelemmel, az idegenrendészettel és a külügyekkel kapcsolatban, önállóan a járulékos közigazgatási cselekmény²⁰ jogszerűségét illetően és az egymással irányítási vagy vezetési jogviszonyban álló felek között.²¹

¹⁴ E fejezet Balogh-Békesi Nóra írása.

¹⁵ Az egyéb közigazgatási bírósági eljárásokat a Kp. XXV.-XXVII. fejezetei szabályozzák. Egyéb közigazgatási bírósági eljárás például az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálatára irányuló, valamint a helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettségének elmulasztása miatti eljárások, az új eljárásra kötelező és a mulasztási ítélet teljesítésének kikényszerítésére irányuló eljárás, vagy a közigazgatási szerv kijelölésére irányuló eljárás.

¹⁶ Lásd. Kp. 1.§-át.

¹⁷ A Kp. értelmében közszolgálati jogviszony: az állam vagy az állam nevében eljáró szerv és az állam nevében 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.

¹⁸ Például köztestületi szabályzatok.

¹⁹ Kp. 4.§ (7) szerint: a magyar közigazgatási szervek között közfeladat ellátására kötött szerződés vagy megállapodás, továbbá az a szerződés, amelyet törvény vagy kormányrendelet annak minősít.

²⁰ Például eljárási cselekmény, együttdöntésnél állásfoglalás, hozzájárulás, végrehajtást szolgáló cselekmények.

²¹ Lásd Kp. 4.§-át.

A Kp. újdonsága, hogy külön **alapelvi fejezetet** nem tartalmaz, a közigazgatási bírósági eljárások általános követelményeit a bíróság feladata és a felek kötelezettségei körében határozza meg. A **bíróság feladata** hogy eljárásával a közigazgatási tevékenységgel megvalósított jogsértéssel szemben – erre irányuló megalapozott kérelem esetén – hatékony jogvédelmet biztosítson.²² A bírói jogvédelem az Alaptörvényből fakad,²³ de a bírói út önmagában nem elegendő, a bírósági eljárásnak hatékonynak is kell lennie. Hatékony akkor lesz, ha a bíróságnak olyan eszközei vannak, amelyek ténylegesen alkalmasak a jogsérelmek elhárítására, a perbe vitt jogokról a bíróság érdemben dönthet.²⁴ Hangsúlyozzuk, hogy a hatékony jogvédelem feltétele az erre irányuló kérelem.²⁵ A bíróság a közigazgatási jogvitát tisztességes, koncentrált és költségtakarékos eljárásban bírálja el. A bírósági eljárás tisztességes voltának követelménye a bírói jogvédelmet is magában foglaló Alaptörvényi rendelkezésből ered. Az Alkotmánybíróság szerint a tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. E joggal szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye. Egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása mellett lehet az eljárás méltánytalan vagy igazságtalan, avagy nem tisztességes.²⁶ A tisztességes eljárás követelménye magában foglalja a hatékony bírói jogvédelem igényét is, amely attól függ, hogy az eljárási szabályok értelmében a bíróság mit vizsgálhat felül.²⁷ A perkoncentráció azt jelenti, hogy a jogvita elbírálása szempontjából jelentős összes tény a lehető legkorábban a bíróság rendelkezésére álljon, így a bíróság a jogvitát egy tárgyaláson elbírálhassa, a bírósági eljárás minél gyorsabban befejezhető legyen. A koncentrált bírósági eljárás elve egyben megvalósítja a költségtakarékosság elvét is. A bíróság a perkoncentráció és az eljárási igazságosság érvényesülése érdekében a törvényben meghatározott módon és eszközökkel hozzájárul ahhoz, hogy a felek és más perbeli személyek eljárási jogait gyakorolhassák és kötelezettségeiket teljesíthessék. Külön nevesíti a törvény a felek tájékoztatáshoz és nyilatkozattételhez való jogát, amely a bíróság oldalán kötelezettségként jelenik meg. A bíróság köteles gondoskodni arról, hogy a felek minden, az eljárás során beadott kérelmet, nyilatkozatot, okiratot, bizonyítékot megismerhessenek, és azokra – megfelelő határidőn belül – nyilatkozhassanak. Ha a félnek nincs jogi képviselője, akkor a bíróság köteles őt az eljárási jogairól, kötelezettségeiről, arról, hogy pártfogó ügyvédet kérhet, valamint indokolt esetben a támogató részvételéről a szükséges tájékoztatással ellátni. A bíróság feladatai között fontos elv a kérelemhez kötöttség és a tartalom szerinti minősítés elve. A kereseti kérelemhez kötöttség azt jelenti, hogy a bíróság csak a peres felek kérelméről dönt,²⁸ annak viszont minden eleméről köteles dönteni. A tartalom szerinti minősítés megegyezik a hatósági eljárásjogban megismert szabállyal, a kérelmeket elnevezésüktől függetlenül tartalmuk szerint kell elbírálni. A bíróság feladatai mellett a törvény nevesíti a felek kötelezettségeit is. Ezek a jóhiszemű pervitel, a bírósággal való együttműködés, az igazmondás és a peranyag-szolgáltatás.

Az időbeli hatályt illetően,²⁹ a törvényt a **2018. január 1. napján vagy azt követően előterjesztett keresetlevél alapján indult eljárásokban kell alkalmazni.**

²² Kp. 2.§ (1).

²³ Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) szerint.

²⁴ Lásd 72/1995. (XII. 15.) AB határozat vagy 7/2013. (III. 1.) AB határozat.

²⁵ Utalunk arra, hogy az Ákr. jogorvoslati rendszerében kérelemre induló jogorvoslati eljárás a közigazgatási per.

²⁶ 6/1998. (III.11.) AB határozat, 3174/2014. (VI. 18.) AB határozat.

²⁷ 39/1997. (VII. 1.) AB határozat, 7/2013. (III. 1.) AB határozat.

²⁸ Kivétel, amikor törvényben meghatározott esetekben a bíróság hivatalból rendelhet el bizonyítást, vizsgálatot.

²⁹ Kp. 157.§.

II.2. A bíróságok, a hatáskör és az illetékesség kérdései

A magyar bírósági szervezetrendszer többszintű. Az első szint a járásbírósági (fővárosi kerületi bírósági) szint, ahol a közigazgatási és munkaügyi bíróságok is elhelyezkednek. A második szinten a törvényszékek találhatók, egy szinttel feljebb (harmadik szint) pedig az ítélőtáblák. A bírósági szervezet élén a Kúria áll. Meghatározott bírósági szinteken elsőfokú és másodfokú ítélezés is történik.

A közigazgatási ügyekben eljáró bíróságok, összevonva a már korábban is önállóan működő munkaügyi bíróságokkal 2013. január 1-jén kerültek felállításra külön bíróságként.³⁰ A **közigazgatási és munkaügyi bíróságok** önálló szervezettel rendelkeznek, de például a jogorvoslat szempontjából a rendes bírósági szervezetbe tagolódnak. Húsz közigazgatási és munkaügyi bíróság működik, tizenkilenc a megyeszékhelyeken,³¹ és egy a fővárosban. **Törvényszékek** megyeszékhelyeken és a fővárosban működnek.³² **Az ítélőtábla közigazgatási perekben nem jár el.**

Közigazgatási ügyekben ítélezik elsőfokon:

1. a közigazgatási és munkaügyi bíróság,
2. törvényben meghatározott esetben a törvényszék vagy a Kúria.

A másodfokú bíróság mindig az elsőfokúhoz igazodik, így másodfokon ítélezik:

1. a közigazgatási és munkaügyi bírósághoz tartozó ügyekben a törvényszék és
2. a törvényszékhez tartozó ügyekben a Kúria.

Felülvizsgálati ügyekben a Kúria jár el. A felülvizsgálat a bírósági eljárásban a rendkívüli jogorvoslatok közé tartozik, amely során a jogerős ítélet jogszerűsége kerül vizsgálatra.

A Kp. a hatásköri és illetékességi szabályok kapcsán differenciál. A **hatásköri szabály** azt mutatja meg, hogy egy adott ügyben milyen szintű bíróság jár el.³³ A közigazgatási és munkaügyi bíróság hatáskörébe azok a perek tartoznak, amelyek elbírálását törvény nem utalja a törvényszék vagy a Kúria hatáskörébe és a közszolgálati jogviszonnal kapcsolatos perek.

A **törvényszék hatásköre kettős**: elsőfokú és másodfokú, más néven vegyes fokú bíróság. Elsőfokú hatáskörét vagy a közigazgatási szerv vagy az ügy kiemelt jellege alapozza meg. A szerv kiemelt jellege miatt dönt a törvényszék elsőfokon a központi államigazgatási szervekről szóló törvény szerinti önálló szabályozó szerv, autonóm államigazgatási szerv és kormányzati főhivatal, a vasúti igazgatási szerv, a légiközlekedési hatóság és a Magyar Nemzeti Bank közigazgatási tevékenységével kapcsolatos perben. Míg az ügy kiemelt jellege miatt dönt a törvényszék elsőfokon a közigazgatási szerv kijelölésére irányuló eljárásban, a gyülekezési jog gyakorlásával kapcsolatos bírósági eljárásban, a minősített adatok megismerésével kapcsolatos perben, továbbá a köztestületi jogvitában. Törvényszéki hatáskör a másodfokú ítélezés is.³⁴ Kiemeljük, hogy a törvényszék hatáskörébe tartozó ügyekben elsőfokon és másodfokon is a Fővárosi Törvényszék kizárólagos illetékességgel bír.³⁵

A **Kúria elsőfokú hatáskörébe tartozik** a helyi önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálata, a helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettségének elmulasztása miatti eljárás és

³⁰ Az Alaptörvény 25. cikk (4) bekezdése ad felhatalmazást arra, hogy az ügyek meghatározott csoportjaira külön bíróságok létesíthetők.

³¹ Egy kivétellel: Békéscsaba helyett Gyulán működik a közigazgatási és munkaügyi bíróság.

³² Két kivétel: a Nógrád megyei törvényszék székhelye Balassagyarmat, a Békés megyeié Gyula. Elnevezésük a megyeszékhely névéhez igazodik, de a Balassagyarmati Törvényszéken és a Gyulai Törvényszéken kívül kivétel még a Fővárosi Törvényszék és a Budapest Környéki Törvényszék.

³³ A hatáskör tágabb fogalmáról Lásd Vértesy László (2018): Hatáskör In.: Balogh-Békesi Nóra- Pollák Kitti – Vértesy László: A közigazgatási hatósági eljárás jogorvoslati rendszere különös tekintettel a közigazgatási perre. NKE, Budapest.

³⁴ Kp. 7.§ (2) a).

³⁵ Kp. 13.§ (11).

az alkotmányjogi panasz orvoslására irányuló eljárás. A Kúria ezen kívül másodfokon is ítélezik a törvényszékhez tartozó ügyekben és felülvizsgálati ügyekben.

Az illetékesség azt mutatja meg, hogy azonos szintű bíróságok közül, melyik jár el a konkrét ügyben. Közigazgatási perben az a bíróság lesz illetékes, amelynek az illetékességi területén a közigazgatási tevékenység megvalósult, ez az általános illetékességi ok. Amennyiben többfokú volt a közigazgatási eljárás (például az Ákr. szerint volt helye fellebbezésnek), akkor az elsőfokú közigazgatási cselekmény megvalósulásának helye szerinti bíróság lesz illetékes.

A törvény meghatározza a közigazgatási tevékenység megvalósulásának helyét, így:

- ingatlanra vonatkozó jogviszony esetén az az ingatlan fekvésének a helye;
- tevékenység bejelentése vagy engedélyezése esetében a tevékenység gyakorolásának helye, vagy tervezett helye;
- ha nem ingatlanról és tevékenység bejelentéséről (engedélyezéséről) van szó és országos illetékességű területi államigazgatási szerv³⁶ járt el, akkor a felperes lakóhelye, tartózkodási helye (szervezet esetén székhelye), ennek hiányában a közigazgatási szerv székhelye;
- a fővárosi székhelyű, de elsősorban Pest megye területére vagy annak egy részére illetékes közigazgatási szerv székhelyén megvalósult tevékenység esetében, Pest megye;
- mulasztás esetén a közigazgatási szerv székhelye, de csak akkor, ha az ingatlan fekvésének helye, a tevékenység végzésének a helye vagy a felperes lakóhelye (székhelye) ezt nem határozza meg.

A Kp. illetékességi szabályai alapján a járásbírói szintű, első fokon ítélező közigazgatási és munkaügyi bíróságok közül nyolc regionális illetékességgel bír. E bíróságokhoz tartozik a közigazgatási perek nagy része, míg az alapvetően szociális jellegű, rászorultságon alapuló juttatásokkal kapcsolatos jogviták valamennyi közigazgatási és munkaügyi bírósághoz.

Regionális illetékességű bíróságok:

- a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság Budapest területén;
- a Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság Nógrád és Pest megye területén;
- a Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság Hajdú-Bihar, Jász-Nagykun-Szolnok és Szabolcs-Szatmár-Bereg megye területén;
- a Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság Győr-Moson-Sopron, Komárom-Esztergom és Vas megye területén;
- a Miskolci Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság Borsod-Abaúj-Zemplén és Heves megye területén;
- a Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság Baranya, Somogy és Tolna megye területén;
- a Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság Bács-Kiskun, Békés és Csongrád megye területén;
- a Veszprémi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság Fejér, Veszprém és Zala megye területén megvalósult közigazgatási tevékenység esetén.

Ahogy már a fentiekben utaltunk rá, a társadalombiztosítási, szociális vagy gyermekvédelmi ellátással, az állami foglalkoztatási szerv által nyújtott ellátással vagy támogatással kapcsolatos perre a húsz közigazgatási és munkaügyi bíróság közül az lesz illetékes, amelynek területén a felperes belföldi lakóhelye (székhelye), ennek hiányában a közigazgatási szerv székhelye található.

Kizárólagos illetékességgel bír a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság akkor, ha a per külföldön megvalósult közigazgatási tevékenységgel (például konzuli eljárással) kapcsolatos.

Sajátos szabályok érvényesülnek a közigazgatási szerződéssel kapcsolatos perre, így a szerződés

³⁶ Például Pest Megyei Kormányhivatal az Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség jogutódjaként országos illetékességgel jár el.

megkötésének helye szerinti regionális bíróság az illetékes. Ugyanakkor lehetséges alávetéses illetékesség is, azaz a felek a szerződésben kiköthetik – a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság kivételével – bármelyik regionális bíróság illetékességét.

Szintén sajátos illetékességi szabály vonatkozik a közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatos perre, itt a munkavégzés helye szerinti bíróság lesz illetékes. Kedvezmény illeti a természetes személy felperest, aki az ilyen pert a lakóhelye szerint illetékes bíróság előtt is megindíthatja.

Közigazgatási perben a **társasbíráskodás elve** a fő szabály,³⁷ a bíróság három hivatásos bíróból álló tanácsban jár el. A Kp. szerint ez alól kivétel: egyrészt amikor a törvény kötelezően írja elő az egyesbíró eljárását; másrészt, amikor mérlegelés alapján a bírói tanács dönt erről az ügy egyszerű megítélése miatt. A Kp. szerint egyesbíró jár el elsőfokon, például ha kétfokú közigazgatási eljárás előzi meg a pert, vagy menedékjoggal kapcsolatos perben, mulasztási perben, közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatos perben.³⁸ Az ügy különös bonyolultsága miatt az egyesbíró elrendelheti a három hivatásos bíróból álló tanács eljárását. Másodfokon a törvényszék három hivatásos bíróból álló tanácsban jár el. A Kúrián szintén három hivatásos bíróból álló tanács dönt, de különösen bonyolult vagy kiemelt társadalmi jelentőségű ügyben lehetséges öt hivatásos bíróból álló tanács eljárása is.

II.3. A felek és az érdekelt

A tananyag e részében a felekre, a felperesre és az alperesre továbbá az érdekeltre vonatkozó szabályokat tekintjük át. A felekre vonatkozó szabályok élén a törvény a perképességgel rendelkezők körét sorolja fel.

A közigazgatási perben fél az lehet:

- akit a polgári jog vagy a közigazgatási jog szabályai szerint jogok illethetnek és kötelezettségek terhelhetnek;
- az a közigazgatási szerv, amely önálló közigazgatási feladat- és hatáskörrel rendelkezik>
- közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatos perben fél lehet a munkavállalói és a munkáltatói érdek-képviselői szervezet.

A **perképesség** azért fontos, mert ezen alapul a perindítási jogosultság és a perben való részvétel.

Felperes az, aki a per megindítására jogosult. A közigazgatási per megindítására jogosult az, akinek jogát vagy jogos érdekét a közigazgatási tevékenység közvetlenül érinti. Az érintettségen alapuló perindítás szabálya alapján felperes a hatósági eljárás ügyfele. A továbbiakban a törvény a per megindítására jogosultak körében különös eseteket szabályoz. Felperes lehet közigazgatási perben az ügyész, illetve a törvényességi felügyeletet vagy törvényességi ellenőrzést gyakorló szerv, de csak akkor, hogy ha e szervezetek a törvényellenesség megszüntetésére tett felhívásában megállapított határidő eredménytelenül telt el. Több szakaszból álló eljárás végén kerülhet sor e szervezet általi perindításra, a percélja a jogrend védelme. Közigazgatási per indítására jogosult az a közigazgatási szerv, amely a megelőző eljárásban hatóságként vagy szakhatóságként nem vett részt, ha hatáskörét a közigazgatási tevékenység érinti, továbbá amely a közigazgatási szerződésben részes fél (szerződő közigazgatási szerv). A civil szervezet is lehet felperes meghatározott feltételek mellett. Törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott ügyekben lehetséges akkor, ha a nyilvántartásba vett tevékenységét valamely alapvető jog védelme vagy valamilyen közérdek érvényre juttatása érdekében végzi és a közigazgatási tevékenység által érintett földrajzi területen legalább egy éve folytatja. Civil

³⁷ Lásd Alaptörvény 27. cikk (1) bekezdés.

³⁸ A Kp. által meghatározott kötelező esetek felsorolását Lásd 8.§ (3) bekezdés.

szervezet az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló törvény szerint a civil társaság, a Magyarországon nyilvántartásba vett egyesület (kivéve párt, szakszervezet és kölcsönös biztosító egyesület) és az alapítvány (kivéve közalapítvány és pártalapítvány). Végül önálló perindítási joguk van a köztisztviselőknek, érdekképviselői szervezeteknek szintén feltételek mellett. Így törvényben meghatározott esetben, ha a szervezet tagsága, tagok egy csoportja jogos érdekeinek közvetlen sérelme vagy veszélyeztetése áll fenn és a közigazgatási tevékenység érinti a nyilvántartott vagy alapító okiratban rögzített tevékenységét.³⁹

Alperes az, aki ellen a pert indítják. A közigazgatási pert az ellen a közigazgatási szerv ellen kell indítani, amely a jogvita tárgyát képező közigazgatási tevékenységet megvalósította. Többfokú közigazgatási eljárásban hozott cselekmény esetén, a közigazgatási cselekmény megvalósítója az utolsó fokon eljáró közigazgatási szerv. Az első fokon eljáró szerv lesz az alperes, ha a hatósági döntés nem fellebbezhető, tehát végleges. Kétfokú eljárás esetén a másodfokú közigazgatási szerv lesz az alperes. A közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatos pert a munkáltató szerv ellen kell megindítani. Fontos szabály, hogy a közigazgatási szerv alperesi minőségét nem érinti az, ha az a hatásköre, amelynek alapján a közigazgatási tevékenységet megvalósította úgy szűnik meg, hogy azt jogszabály más közigazgatási szervre nem telepítette.

Hangsúlyozzuk, hogy csak a hatásköre szűnik meg, nem maga a közigazgatási szerv. Amennyiben ugyanis a közigazgatási szerv szűnik meg, a közigazgatási jogalanyisága is megszűnik, így alperes nem lehet. Ha a hatáskör más közigazgatási szervhez kerül, akkor azt a szervet kell perbe állítani bíróságnak.⁴⁰

A **pertársaság** a perben való többes részvétel lehetősége, amely létrejöhet az alperesi vagy a felperesi oldalon is. Felperesi pertársaság jöhet létre, azaz több felperes együtt is indíthat pert, például egy építési engedélyezési eljárásban, ha a jogszerűtlen építési engedély a szomszédra is kiható.⁴¹ Alperesi pertársaság jön létre, tehát több alperes együtt perelhető, ha például az építési hatóság határozata a katasztrófavédelmi hatóság szakhatósági állásfoglalásán alapul.⁴²

Az **érdekelt** a feleken kívül álló ügynevezett harmadik perbeli résztvevő. Érdekeltként az léphet be a közigazgatási perbe, akinek jogát vagy jogos érdekét a vitatott közigazgatási tevékenység közvetlenül érinti vagy a perben hozandó ítélet közvetlenül érintheti, továbbá aki a megelőző eljárásban ügyfélként vett részt.⁴³

II.4. A képviselő és egyéb általános szabályok

A közigazgatási perben a képviselőre a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) szabályait a közigazgatási perrendtartásban foglalt eltérésekkel kell alkalmazni. Így elsőként a Pp. legfontosabb szabályait tekintjük át.

A fél, illetve a törvényes képviselője akár az egyes perbeli cselekményekre, akár a per vitelére más személyt megbízhat. A képviselő a képviselt helyett, annak nevében jár el, így a képviselő cselekménye által a képviselt válik jogosítottá és kötelezetté. Többes meghatalmazás is adható, ilyenkor azonban az egyes perbeli cselekményeknél csak az egyik meghatalmazott járhat el. A meghatalmazást közokiratba vagy teljes bizonyító erejű magánokiratba kell foglalni, kivéve: ha elektronikus ügyin-

³⁹ Lásd Kp. 17.§-át.

⁴⁰ Lásd Kp. 18.§-át.

⁴¹ Petrik Ferenc (2017): A felek és az érdekelt In.: A közigazgatási perrendtartás magyarázata (szerk. Petrik Ferenc) HVG-Orac Budapest. 108.

⁴² Lásd részletesen Kp. 19.§-át.

⁴³ Lásd részletesen Kp. 20.§-át.

tézés történik, vagy a meghatalmazást jegyzőkönyvbe mondják. Közigazgatási perekben a pert megelőző eljárás miatt gyakori, hogy a közigazgatási eljárásra adott meghatalmazás a pervitelre is szól. Ebben az esetben a keresetlevélben erre a tényre utalni kell. A közigazgatási szerv vezetője, tisztségviselője vagy alkalmazottja a közigazgatási szerv szervezetét és működését meghatározó szabály (SzMSz) szerinti képviseleti jogosultságát munkáltatói igazolványával is igazolhatja. Továbbá az alperes közigazgatási szerv az ügyben eljáró elsőfokú közigazgatási szerv részére a perbeli képviseletre meghatalmazást adhat, ilyenkor az elsőfokú szervet képviselő személy lesz a meghatalmazott. A saját tagjának közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatos perében meghatalmazott lehet a munkavállalói érdekeképviselői szervezet is. A törvényszék és a Kúria előtt ügyvédjelölt és ügyvédi kamarai nyilvántartásba vett jogi előadó csak iratbetekintés, másolat kérés és készítés esetén járhat el.⁴⁴

A jogi képviselet kötelező két bírói fórum a Kúria és a törvényszék előtt, továbbá ha a per közigazgatási szerződéssel kapcsolatos. Ezekben az esetekben eljárásra jogosult a közigazgatási szerv jogi szakvizsgával rendelkező tisztségviselője vagy alkalmazottja is. A jogi szakvizsgát igazoló okiratot abban az eljárási szakaszban kell bemutatni, amelyben a jogi képviselet kötelező. Az okiratot nem kell csatolni, bemutatását a bírósági jegyzőkönyvben elég rögzíteni.⁴⁵

A közigazgatási perrendtartás az egyéb általános szabályok között foglalja a beadvány, az elektronikus technológiák és eszközök alkalmazása, a pénzbírság, az egyesítés és az elkülönítés, az eljárás félbeszakadása és felfüggesztése, a mintaper, az Európai Unió Bírósága vagy az Alkotmánybíróság eljárásának kezdeményezése és a költségek, valamint a polgári perrendtartás egyéb általános szabályainak alkalmazásának kérdésével. Hangsúlyozzuk, hogy e szabályok kapcsán gyakran utal vissza jogalkotó a Pp. rendelkezéseire, amelyhez képest a Kp. csak az eltéréseket szabályozza.⁴⁶ E fejezetből terjedelmi korlátok miatt csupán a fontosabb szabályokat említjük.

A beadványok benyújtásával kapcsolatban kiemeljük, hogy az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény (a továbbiakban: Eüsztv.) alapján a közigazgatási szervek elektronikus ügyintézésre kötelezettek, így minden beadványt kizárólag elektronikusan nyújthatnak be és a bíróság is elektronikusan kézbesít részükre.

A perben a bíróság pénzbírságot szabhat ki, például rosszhiszemű pervitel vagy a per elhúzása miatt. Összege egymillió forintig – természetes személlyel szemben ötszázezer forintig, kiskorúval szemben háromszázezer forintig – terjed. Közigazgatási szervvel szembeni ismételt kiszabás helyett a közigazgatási szerv vezetője is pénzbírsággal sújtható.⁴⁷

A minta per egy új jogintézmény a közigazgatási perben, egy speciális felfüggesztési ok.⁴⁸ Amennyiben a bíróság előtt legalább tíz olyan eljárás indul, amelyeknek azonos a jogi és ténybeli alapja, akkor a bíróságnak nem kell az összes pert elbírálnia, hanem csak egyet, a többi per felfüggesztése mellett. Az elbírált per alapján a többi perben a felek megfontolhatják, hogy az eljárás folytatása kedvező-e számukra, vagy az eljárás megszüntetését kérik.

A bíróság elrendelheti az együttes elbírálás érdekében a perek egyesítését, ha a perek egymással szoros összefüggésben állnak. Ugyanakkor a bíróság elrendelheti azt is, hogy egy perben felmerülő több kereseti kérelem egymástól elkülönítve kerüljön elbírálásra.⁴⁹

Az eljárás félbeszakadása akkor merül fel jellemzően, ha valamilyen jogutódlásról van szó a perben.⁵⁰ Közigazgatási perben speciális szabály, hogy a jogszabályon alapuló alperesi jogutódlás esetén

⁴⁴ Kp. 26.§

⁴⁵ Kp. 27.§

⁴⁶ Lásd ehhez kapcsolódóan Pollák Kitti (2018): Eljárásjogi szabályozás In.: Balogh-Békesi Nóra- Pollák Kitti – Vértessy László (2018): A közigazgatási hatósági eljárás jogorvoslati rendszere különös tekintettel a közigazgatási perre. NKE, Budapest.

⁴⁷ Lásd részletesen Kp. 30.§-át.

⁴⁸ Kp. 33.§.

⁴⁹ Lásd részletesen Kp. 31.§-át.

⁵⁰ Megjegyezzük azt is, hogy félbeszakadási ok, ha a bíróság működését elháríthatatlan esemény akadályozza például súlyos természeti katasztrófa.

az eljárás félbeszakadása nem következik be. Az eljárás felfüggesztésének esetei közül kiemeljük azt, hogy ha a keresetlevélben állított jogsérelem orvoslása érdekében az arra jogosult közigazgatási szerv eljárást indít, erről haladéktalanul értesítenie kell a bíróságot. A bíróság az eljárást a közigazgatási eljárás befejezéséig felfüggeszti.⁵¹ A félbeszakadás és a felfüggesztés joghatása azonos, megszűnésüktől a határidők újra kezdődnek.⁵²

⁵¹ Kp. 83.§. Részletesen Lásd erről Balogh-Békesi Nóra et al. (2018): Jogorvoslatok In.: Boros Anita – Darák Péter (szerk.) Az általános közigazgatási rendtartás szabályai. NKE, Budapest, 235-242.

⁵² Lásd részletesen Kp. 32.§-át.

III. A KÖZIGAZGATÁSI PERRENDTARTÁSRÓL SZÓLÓ 2017. ÉVI I. TÖRVÉNY: AZ ELSŐFOKÚ ELJÁRÁS⁵³

III.1. A kereset

A közigazgatási per megindításához **keresetlevél** előterjesztése szükséges. A Kp. 37. §-a meghatározza azokat a tartalmi és a formai követelményeket, amelyeket a keresetlevélnek minden esetben tartalmaznia kell. Ezen minimumok a keresetlevél benyújtójától elsősorban a perhatékonyság érdekében megkövetelik, hogy abban minden olyan tény, adatot, indítványt és kérelmet előadjon, ami lehetővé teszi, hogy a közigazgatási per egy tárgyaláson belüli befejezését.⁵⁴

A törvény rendelkezése alapján a keresetlevélnek tartalmaznia kell:

- az eljáró bíróság megjelölését;
- a felperes 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 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 adatot;
- azokat az adatokat, amelyekből a bíróság hatásköre és illetékessége megállapítható,
- a közigazgatási tevékenységgel okozott jogsérelmet, az annak alapjául szolgáló tények, illetve azok bizonyítékai előadásával; valamint
- a bíróság döntésére irányuló határozott kérelmet.

Amennyiben a felperes jogi képviselővel jár el, a keresetlevél kötelező tartalmi eleme a felperes jogi képviselőjének neve, székhelye, ügyvédi iroda esetén az ügyintéző neve, több jogi képviselő esetén pedig a hivatalos iratok kézbesítésére kijelölt jogi képviselő megjelölése, telefonos, illetve elektronikus elérhetőség feltüntetése.⁵⁵

A keresetlevél benyújtásával egyidejűleg a keresetlevélhez csatolni kell azt az okiratot vagy annak másolatát, amelyre a felperes bizonyítékként hivatkozik; amely a képviselővel való eljárás esetén a képviseleti jogosultságot igazolja, illetve amely a bíróság által hivatalból figyelembe veendő tény igazolásához szükséges. A legalább öt személy által közösen benyújtott keresetlevél esetén, annak tartalmaznia kell a kérelmezők együttes képviseletét ellátó személy meghatalmazását.

⁵³ E fejezet Vértesy László írása.

⁵⁴ Indokolás a 2017. évi I. törvény 37.§-hoz.

⁵⁵ A felperes, illetve alperes a közigazgatási per során személyes eljárásra jogosult, azonban a törvényszék és a Kúria előtt, továbbá a közigazgatási szerződéssel kapcsolatos perben a jogi képviselet kötelező. Lásd: Kp. 27.§-a.

III.1.1. A kereseti kérelem fajtái és a keresethalmazat

A hatályos törvény taxatívén meghatározza a közigazgatási perben előterjeszhető kereseti kérelmek fajtáit. A törvényi felsorolás szerint a keresetben kérhető a közigazgatási cselekmény hatályon kívül helyezésére, megsemmisítésére vagy megváltoztatására irányuló kérelem mellett, az elmulasztott cselekmény megvalósításra kötelezése és a közigazgatási szerv marasztalása is. A **marasztalási kereseti kérelem** irányulhat a közigazgatási cselekmény megvalósításának megtiltására, a közigazgatási jogviszonyból származó kötelezettség teljesítésére, a közigazgatási tevékenység jogsértő következményeinek elhárítására, illetve a közigazgatási szerződéses jogviszonnyal vagy a közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatban okozott kár megtérítésére kötelezés.⁵⁶ A közigazgatási tevékenységgel előidézett jogsértés tényének vagy a közigazgatási jogviszony szempontjából lényeges egyéb ténynek a **megállapítása iránti kereseti kérelem** akkor terjeszhető 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 a törvényben meghatározott egyes kereseti kérelmeknek nincs helye. A bíróság e feltételek fennállását hivatalból vizsgálja.

A törvény rendelkezést tartalmaz az együttesen előterjeszhető kereseti kérelmek vonatkozásában, az úgynevezett keresethalmazatokra. A keresethalmazat esetén az eljáró közigazgatási bíróság a kereseteket ugyanazon eljárása során bírálja el, illetve azok vonatkozásában összefoglalt döntést hoz. Erre azonban csak akkor van lehetősége, ha a kereseti kérelmek megfelelnek a törvény által támasztott követelményeknek. Ennek hiányában az együttes elbírálásra nincs lehetőség, vagyis valamennyi kereseti kérelem esetében külön eljárást kell lefolytatni.

Több kereseti kérelem együttesen akkor terjeszhető elő, ha ugyanabból vagy – ténybeli és jogi alapon – összefüggő jogviszonyból erednek. Egymással eshetőleges vagy vagylagos viszonyban álló több kereseti kérelem akkor terjeszhető elő egyidejűleg, ha azok ugyanabból a jogviszonyból erednek, és ugyanazon alperessel vagy alperesekkel szemben terjesztik elő.

Ha az együtt előterjesztett kereseti kérelmekre nem ugyanazon közigazgatási ügyekben eljáró bíróságnak van hatásköre vagy illetékessége, a magasabb szintű bíróság, azonos szintű bíróságok esetén a valamely kereseti kérelemre kizárólagosan illetékes bíróság jár el.⁵⁷

III.1.2. A keresetlevél benyújtása

A keresetlevél kötelező tartalmi eleme a vitatott közigazgatási tevékenységről való tudomásszerzés idejének azonosítására alkalmas, illetve ahhoz szükséges adat feltüntetése, amely a keresetindítási határidő szempontjából elengedhetetlen. Ugyanis ennek ismeretében állapítható meg, hogy a felperes a törvényben meghatározott határidőn belül vagy túl élt-e a keresetindítási jogával. A keresetindítási határidő elmulasztása esetén (igazolási kérelem elő nem terjesztése, vagy annak elutasítása esetén is), a bíróság a keresetlevelet visszautasítja.⁵⁸ A Kp. 39. § (1) bekezdése főszabályként a keresetlevelet a vitatott közigazgatási cselekmény közlésétől számított harminc napon belüli benyújtásáról rendelkezik. Amennyiben a közigazgatási cselekményt nem kell közölni, 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 ítélezési szünet nem érinti,⁵⁹ tehát a keresetlevelet akkor is

⁵⁶ Indokolás a 2017. évi I. törvény 38.§-hoz.

⁵⁷ Kp. 39.§-a.

⁵⁸ Kp. 48.§ (1) i) pontja.

⁵⁹ Kp. 39.§ (4) bekezdése.

benyújtásra nyitva álló határidőn belül kell benyújtani, ha az éppen ítélezési szünetben esedékes. Jelenleg az ítélezési szünet időtartamát törvény nem szabályozza, az a kialakult bírósági gyakorlat szerint a július második felétől augusztusnak 20-ig terjedő időszakát foglalja magában, amikor a bíróságok működése a gyakorlatban – néhány percsoportot kivéve – ténylegesen szünetel.⁶⁰

Főszabályként a keresetlevelet a vitatott cselekményt megvalósító közigazgatási szervnél kell előterjeszteni, többfokú közigazgatási eljárásban hozott cselekmény esetén, a keresetlevelet az elsőfokon eljáró közigazgatási szervnél kell benyújtani.

Tekintettel arra, hogy a jogi képviselet csak törvényben meghatározott esetekben kötelező, szükséges olyan perindítási szabályok rögzítése, amely a jogi képviselő nélkül eljáró felperes, mint a peres eljárásban járatlan személyt kedvezményben részesíti, ezáltal elősegíti a keresetlevél jogszabályoknak megfelelő benyújtását. Ennek érdekében tartalmaz rendelkezést a hivatkozott törvény 39.§ (2) és (3) bekezdése, miszerint a jogi képviselő nélkül eljáró felperes a keresetlevelet – az annak elektronikusan történő benyújtása helyett – jogszabályban meghatározott nyomtatványon is előterjesztheti. A keresetlevelet határidőben benyújtottnak kell tekinteni, ha azt a jogi képviselő nélkül eljáró felperes – határidőn belül – tévesen a bírósághoz vagy a közigazgatási szerv jogorvoslati szervéhez nyújtotta be. Ebben az esetben a keresetlevelet haladéktalanul meg kell küldeni annak a közigazgatási szervnek, ahol a keresetlevelet az általános szabályok szerint elő kellett volna terjeszteni.

A keresetlevél benyújtása eljárási jogi következményekkel jár, elsősorban megkezdődik a peres eljárás, a felperesi oldalon beáll a **perfüggőség**. Továbbá rögzülnek a peres felek perbeli pozíciói, szükségessé válik a hatáskör, illetve illetékesség megállapítása, az illeték lerovása intézkedés elrendelésére, bíróság előtti perelőkészítés. Azonban – törvény eltérő rendelkezése hiányában –, a keresetlevél benyújtásának a közigazgatási cselekmény hatályosulására halasztó hatálya nincs.⁶¹

III.1.3. A keresetlevél továbbítása

A Kp. 40. §-a rögzíti a keresetlevél továbbítására vonatkozó határidőket. A keresetlevelet a benyújtásától számított tizenöt napon belül kell az ügy irataival együtt a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bírósághoz továbbítani. Többfokú közigazgatási eljárásban hozott cselekmény esetében az elsőfokon 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 intézményének hatékonyságához elengedhetetlen a bíróság gyors döntése, hogy a közigazgatási tevékenység végrehajtása vagy annak elmaradása ne eredményezzen helyreállíthatatlan állapotokat,⁶² ezért ha a keresetlevél azonnali jogvédelem iránti kérelmet is tartalmaz, a keresetlevelet a benyújtásától számított öt, 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.

A közigazgatási szerv az ügy iratait továbbítás helyett a bíróság számára elektronikusan hozzáférhetővé teszi, ha az ehhez szükséges informatikai feltételek rendelkezésre állnak.

Az elsőfokon eljáró közigazgatási szerv köteles az ismert érdekeltet a keresetlevél benyújtásáról annak megküldésével haladéktalanul értesíteni. Abban az esetben, ha a megelőző eljárás hatásterület megállapítása mellett folyt, a közigazgatási szerv a keresetlevél benyújtásáról honlapján – ennek hiányában a helyben szokásos módon – való közzétételével értesíti azt az érdekeltet, aki a megelőző eljárásban nem vett részt.⁶³

⁶⁰ Kommentár az 1952. évi III. törvényhez.

⁶¹ Kp. 39.§ (6) bekezdése.

⁶² Indokolás a 2017. évi I. törvény 40.§-hoz.

⁶³ Kp. 40.§ (8) bekezdése.

A közigazgatási szerv a hozzá elkésetten benyújtott keresetlevelet akkor is köteles a bírósághoz továbbítani, ha a fél igazolási kérelmet nem terjesztett elő, tekintettel arra, hogy az elkésettség megállapítása, ennek következtében a keresetlevél visszautasítása a bíróság hatáskörébe tartozik. A kereseti kérelem tartalmi vizsgálatának csupán az illetékesség tekintetében van helye, mivel annak a bíróságnak kell megküldeni a keresetlevelet, amely a perre illetékes, abban az esetben is, ha a keresetlevélben a bíróság helytelenül van feltüntetve. Ez a szabály a per gyorsítását szolgálja, így az áttétel miatti késedelem elhárítható.⁶⁴

Előfordulhat, hogy a felperes a keresetlevelet a bírósághoz arra való hivatkozással nyújtja be késedelmesen, hogy azt a közigazgatási szervhez a Kp. rendelkezéseinek megfelelően benyújtotta, de a keresetlevél és az ügy iratai a továbbításra nyitva álló határidőkre figyelemmel a bírósághoz nem érkeztek meg. A felperesnek ebben az esetben csatolnia kell a keresetlevél szabályszerű benyújtását igazoló okiratot vagy annak másolatát is. Ilyenkor a bíróság a közigazgatási szervet a keresetlevél megküldésével egyidejűleg nyilatkozattételre hívja fel a tekintetben, hogy kötelezettségének miért, milyen okból kifolyólag nem tett eleget. Amennyiben a közigazgatási szerv a keresetlevél felterjesztésére, illetve továbbítására vonatkozó kötelezettségének nem tett eleget vagy az előzőek alapján nem tett nyilatkozatot, a bíróság – pénzbírság kiszabása mellett – kötelezi a közigazgatási szervet az ügy iratainak felterjesztésére, illetve továbbítására. A bíróság nemcsak továbbításra kötelezhet, és nem csupán a továbbítás elmaradása miatt bírságozhat, hiszen előfordulhat az is, hogy többfokú eljárásokkal kapcsolatban nem az alperes, hanem az elsőfokú közigazgatási szerv mulaszt. Ebben az esetben a bíróság a keresetlevél felterjesztésére kötelez és az elsőfokú szervet bírságozja.⁶⁵ Amennyiben a keresetlevél vagy az iratok törvény által védett adatot tartalmaznak, a védiratban erre utalni kell, és az iratokat ennek megfelelően kell továbbítani.⁶⁶

III.1.4. A keresetlevél benyújtása a bíróságnál

A perrendtartás bizonyos esetekben a keresetlevelet közvetlenül a bíróságon rendeli benyújtani, ilyen a közigazgatási szerződéssel kapcsolatos jogvita; a közszolgálati jogvita (amelynek tárgya nem a Közszolgálati Döntőbizottság határozatának jogszerűsége), vagy az ügyészség, illetve a törvényességi felügyeletet gyakorló szerv általi mulasztás esete, azonban a törvény egyéb esetben is ekként rendelkezhet. Amennyiben a keresetlevelet a bíróságnál kell benyújtani, a bíróság a keresetlevelet annak vizsgálatát követően haladéktalanul közli az elsőfokon eljáró közigazgatási szervvel, amely az ügy iratait a bírósághoz az általános határidőn belül, az általános szabályok szerint továbbítja. A keresetlevelet határidőben benyújtottnak kell tekinteni, ha azt a jogi képviselő nélkül eljáró felperes – határidőn belül – tévesen a közigazgatási szervnél vagy a jogorvoslati szervnél nyújtja be. A tévesen benyújtott keresetlevelet haladéktalanul meg kell küldeni a bíróságnak.

III.1.5. A védirat

A Kp. 42. §-a tartalmazza a **védírat**ra vonatkozó általános rendelkezéseket. A védírat az alperesnek a keresetlevélben foglaltakra tett nyilatkozata, amely vagy a keresetlevél visszautasítására irányul, vagy érdemi védekezést tartalmaz, továbbá abban elő kell adni az annak alapjául szolgáló tényeket és ezek bizonyítékait. Az alperesnek a védírat előterjesztésére főszabályként a keresetlevélnek, illetve az

⁶⁴ Indokolás a 2017. évi I. törvény 40.§-hoz.

⁶⁵ Indokolás a 2017. évi I. törvény 40.§-hoz.

⁶⁶ Kp. 40.§ (5)-(7) bekezdése.

ügy iratainak továbbításával egyidejűleg van lehetősége. A védiratban vagy a keresetlevél visszautasítását kéri, vagy érdemben kifejti, hogy miért kéri a kereset elutasítását. Amennyiben a keresetlevél nem felel meg a keresetlevélre vonatkozó követelményeknek, vagy a keresetlevél visszautasításának van helye, az alperes a védiratban csak erre köteles kitérni, tehát érdemi védekezést nem kell előadnia. Ugyancsak nem kell érdemben állást foglalnia, ha a keresetlevél alapján a jogsérelmet orvosolta, ebben az esetben erről tájékoztatja a bíróságot.⁶⁷

Abban az esetben, 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. A védirat ebben az esetben a keresetlevél továbbítására vonatkozó határidőn belül terjeszthető elő.

III.1.6. Keresetváltoztatás

A felperest megilleti a **keresetváltoztatás joga**, azonban ezen jogával csak korlátozott ideig élhet. A felperes a keresetét legkésőbb az első tárgyaláson változtathatja meg. A keresetet a közigazgatási cselekmény keresettel nem támadott, a cselekmény egyéb rendelkezéseitől egyértelműen elkülöníthető rendelkezésére csak a keresetindításra nyitva álló határidőn belül lehet kiterjeszteni. A keresetváltoztatásra vonatkozó időbeli korlát azonban nem zárja ki, hogy a fél a keresetét felemelje vagy leszállítsa az eredetileg nem követelt járulékokra vagy a követeléseknek, illetve járulékoknak a per folyamán esedékessé vált részleteire is kiterjessze vagy a kereseti kérelmek valamelyikétől elálljon.⁶⁸

III.1.7. Elállás a keresettől

A felperes keresetétől az alperes hozzájárulása nélkül, a tárgyalás berekesztéséig **elállhat**. Az elállás a tárgyalást megelőzően írásban vagy a tárgyaláson szóban is bejelenthető. Ha a bíróság nem tart tárgyalást, elállni a bíróság ítéletének meghozataláig lehet.⁶⁹

III.2. Intézkedések a keresetlevél alapján és azonnali jogvédelem

III.2.1. A keresetlevél vizsgálata

Az elnök a keresetlevelet haladéktalanul, de legkésőbb a bírósághoz érkezését követő nyolc napon belül megvizsgálja annak megállapítása érdekében, hogy nincs-e helye hiánypótlásnak; a keresetlevél áttételének; a keresetlevél visszautasításának vagy azonnali jogvédelem iránti kérelemről való döntésnek. A bíróság a téves formában megvalósított közigazgatási tevékenységet a tartalmának megfelelő eljárás rendben bírálja el, amiről végzést hoz. A végzés ellen fellebbezésnek van helye.

A perrendtartás 46.§-a értelmében **hiánypótlási felhívás** kibocsátásának akkor van helye, ha a keresetlevél nem felel meg a törvény által meghatározott alaki követelményeknek, vagy azt kötelező

⁶⁷ Indokolás a 2017. évi I. törvény 42.§-hoz.

⁶⁸ Kp. 43.§-a.

⁶⁹ Kp. 44.§-a.

jogi képviselő esetén nem jogi képviselő útján nyújtották be. A bíróság a felperest a hiányok megjelölése mellett, rövid határidő tűzésével azok pótlására hívja fel. Ezen túl a felhívásban a bíróság tájékoztatja a felperest a hiánypótlás módjáról, és figyelmezteti a hiánypótlás elmaradásának következményeire. Hiánypótlás a keresetindítási határidőn belül abban az esetben is lehetséges, ha a keresetlevél nem tartalmazza a jogsérelem megjelölését.

A pénzbírság kiszabása különösen indokolt, ha a felek a jogi képviselő mulasztása miatt esnének el a bírósági jogvédelemtől. A bíróság a hiánypótlási felhívás mellett a jogi képviselőt pénzbírsággal sújthatja, ha az általa szerkesztett keresetlevél nem felel meg a törvényben meghatározott alaki követelményeknek; ha nem csatolta a meghatalmazását, vagy ha az általa képviselt fél elmulasztotta az eljárási illeték megfizetésére vonatkozó kötelezettség teljesítését.

Ha a jogi képviselő nélkül eljáró felperes keresetlevele az alperes megjelölésére vonatkozóan hiányos, ellentmondásos vagy más okból kiegészítésre vagy kijavításra szorul, úgy hiánypótlásnak csak akkor van helye, ha az alperes személye a vitatott közigazgatási cselekményből vagy az arra vonatkozó jogszabályokból nem állapítható meg.

Ha a felperes a keresetlevél hiányát a kitűzött határidő alatt pótolja, a keresetlevelet úgy kell tekinteni, mintha eredetileg is hiánytalanul adta volna be.

III.2.2. Áttétel

A bíróság **hatáskörét és illetékességét az eljárás minden szakaszában köteles hivatalból** vizsgálni. A hatáskör és illetékesség vizsgálatát az eljárás megindításakor szükséges elvégezni, azaz a keresetlevél beérkezésekor. A törvény szövegéből is következik, hogy az eljárás során a bíróságnak mind hatáskörrel, mind illetékességgel rendelkeznie kell minden egyes eljárási cselekmény, döntés esetében.

A bíróság hivatalból vizsgálja hatáskörét és illetékességét, a törvény 14. § (1) bekezdése alapján azok hiányát hivatalból veszi figyelembe, az áttétel szabályainak alkalmazásával jár el,⁷⁰ ennek hiányában a kereseti kérelmet visszautasítja.⁷¹ Amennyiben valamelyik hiányát észleli, és a keresetlevélből vagy mellékleteiből kétséget kizáróan megállapítható, hogy az ügy más bíróság vagy más hatóság hatáskörébe tartozik, vagy a perre más bíróság illetékes, és ez a bíróság vagy hatóság az iratokból megállapítható, a bíróság az eljárást megszünteti és a keresetlevelet ehhez a bírósághoz vagy hatósághoz átteszi. A bíróság az áttételről a keresetlevél bíróságra érkezésétől számított nyolc napon belül áttételt elrendelő végzésben dönt, amelyet a felekkel is közöl. Az áttételt elrendelő végzés ellen önálló perorvoslatnak nincs helye.

A Kp. 47. § (5) bekezdése értelmében az áttételt megelőzően teljesített perbeli cselekmények, illetve bírói rendelkezések hatálytalanok, kivéve, ha az áttétellel kapcsolatosak, vagy azokat – a felek kérelmére vagy egyetértésével – a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bíróság hatályukban fenntartja. A bíróság az áttételről a keresetlevél bíróságra érkezésétől számított nyolc napon belül határoz. Az áttételt azonban korlátozhatja, hogy az ügyet áttenni olyan bírósághoz nem lehet, amely már jogerősen megállapította hatáskörének vagy illetékességének hiányát.

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

⁷⁰ Kp. 47.§, 48.§ (1) b) pontja.

⁷¹ Kp. 81.§ (2) bekezdése.

III.2.3. A keresetlevél visszautasítása

A Kp. 48. §-a taxatívén meghatározza azokat az eseteket, amelyekben a **keresetlevél visszautasításának** van helye. Ilyen például, ha a perre a magyar bíróság joghatósága kizárt; a pert nem a jogszabályban erre feljogosított személy indítja (*keresetindítási jog hiánya*); vagy a vitatott közigazgatási tevékenység jogszerűsége nézve ugyanazon a jogalapon már jogerős ítéletet hoztak (*res iudicata*). A bíróság a visszautasítási okokat a törvényben meghatározott esetekben az egész eljárás során hivatalból veszi figyelembe, azok későbbi észlelése a per megszüntetését eredményezi.⁷² A bíróság a keresetlevelet visszautasító végzést a felperessel közli és intézkedéséről az alperest értesíti. A bíróság intézkedéséről annak jogerőre emelkedését követően tájékoztatja azokat, akiket a keresetlevél benyújtásáról a közigazgatási szerv értesített. A keresetlevelet visszautasító végzés ellen fellebbezésnek van helye.

III.2.4. A keresetlevél benyújtásához fűződő jogi hatályok fenntartása

A törvény szerint a keresetlevél benyújtásának joghatásai fennmaradnak, ha a bíróság a jogi képviselő nélkül eljáró felperes keresetlevelének visszautasítására az adott okot, hogy a felperes keresetindítási határidőn belül nem jelölte meg a közigazgatási tevékenységgel okozott jogsérelmet, illetve 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. Ezen esetekben a felperes a visszautasító határozat jogerőre emelkedésétől számított nyolc nap alatt a keresetlevelet a bíróságnál az perrendtartásban foglaltaknak megfelelően – a már megfelelően becsatolt mellékletek kivételével – újra benyújtja.

A keresetlevél benyújtásának joghatásai akkor is fennmaradnak, ha a polgári bíróság a felperes közigazgatási ügyben eljáró bíróság hatáskörébe tartozó kereseti kérelmét tartalmazó keresetlevelét azért utasította vissza, mert az meg nem engedett keresethalmazatot tartalmazott, vagy a keresetlevél áttételéhez szükséges adatok nem voltak megállapíthatóak. Ekkor a felperes a visszautasító határozat jogerőre emelkedésétől számított harminc nap alatt a keresetlevelet az e törvényben foglaltaknak megfelelően a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bíróságnál benyújtja. A fenti esetekben megállapított határidő elmulasztása esetében igazolásnak nincs helye.⁷³

III.2.5. Azonnali jogvédelem

Akinek jogát, jogos érdekét a közigazgatási tevékenység vagy az azzal előidézett helyzet fenntartása sérti, a közvetlenül fenyegető hátrány elhárítása, a vitássá tett jogviszony ideiglenes rendezése, illetve a jogvitára okot adó állapot változatlan fenntartása érdekében a perre hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bíróságtól az eljárás során bármikor **azonnali jogvédelmet** kérhet. Azonnali jogvédelem keretében kérhető:

- a halasztó hatály elrendelése;
- a halasztó hatály feloldása;
- ideiglenes intézkedés; valamint
- előzetes bizonyítás elrendelése.⁷⁴

⁷² Kp. 81.§ (1) a) pontja.

⁷³ Kp. 49.§-a.

⁷⁴ Lásd: Kp. 52-54.§-a.

A bíróság gyors és hatékony döntésének elősegítése érdekében a kérelemben részletesen meg kell jelölni azokat az indokokat, amelyek az azonnali jogvédelem szükségességét megalapozzák, és az ezek igazolására szolgáló okiratokat is csatolni kell. Ezen túl a kérelmet megalapozó tényeket valószínűsíteni kell. Az azonnali jogvédelem tárgyában előterjesztett kérelem vonatkozásában hiánypótlásnak nincs helye, tehát a bíróság döntése alapvetően az előterjesztett kérelemben előadott tényeken, bizonyítékokon és az ügy iratain alapul.

Az azonnali jogvédelem iránti kérelmet főszebályként keresetlevéllel együtt szükséges benyújtani, amennyiben a benyújtásra később kerül sor, azt közvetlenül a bíróságnál kell előterjeszteni. A bíróság a kérelem benyújtásáról az alperest haladéktalanul, de legkésőbb három napon belül értesíti. A közigazgatási cselekmény végrehajtását érintő kérelem előterjesztéséről a végrehajtást foganatosító szervet az alperes haladéktalanul, de legkésőbb három napon belül értesíti.

Olyan közigazgatási cselekmény esetén, amely 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, nincs helye azonnali jogvédelemnek.⁷⁵

Az azonnali jogvédelem iránti kérelemről a bíróság tanácsa a bírósághoz érkezésétől számított tizenöt napon belül dönt. Ugyan az eljárásban hiánypótlásnak nincs helye, azonban 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 bíróság az arányosság elve alapján, a közérdek és valamennyi fél szempontjából azt mérlegeli, hogy az azonnali jogvédelem elmaradása nem okoz-e súlyosabb hátrányt, mint amilyen az azonnali jogvédelem biztosítása járna. A bíróság a kérelem teljesítését biztosíték adásához kötheti, ez fizetési kötelezettség esetén a hatályosulás elmaradása által okozható hátrány súlyát jelentősen csökkenti, így a bíróságnak ezt a lehetőséget fokozottan figyelembe kell vennie az arányossági vizsgálat során.⁷⁶

A bíróság tanácsa az eljárás során több azonnali jogvédelmi eszközt is alkalmazhat. Az azonnali jogvédelmet biztosító végzés indokolásában azonban utalni kell a korábban elrendelt azonnali jogvédelmi eszközzel való kapcsolatra.

A bíróság döntésével szemben perorvoslatnak van helye, amelynek az általános szabályok szerint halasztó hatálya van. Az azonnali jogvédelem tárgyában hozott végzés ellen a közléstől számított nyolc napon belül van helye fellebbezésnek, amelyről a másodfokú bíróság nyolc napon belül dönt. A bíróság tanácsa az azonnali jogvédelem tárgyában hozott végzését – a felek lehetőség szerinti meghallgatását követően – legkésőbb a végzés elleni fellebbezés felterjesztéséig módosíthatja vagy visszavonhatja.

A kérelem elutasítását követően ismételten, azonos ténybeli és jogi alapon benyújtott kérelmet megtagadó végzés ellen nincs helye fellebbezésnek.

Az azonnali jogvédelmet biztosító végzés az eljárást befejező határozat jogerőre emelkedésével veszti hatályát (*ex lege*), ha azt a bíróság tanácsa az eljárás során a felek kérelmére vagy hivatalból nem helyezte hatályon kívül. A bíróság ettől eltérő időpontot is megállapíthat, amely nem lehet későbbi, mint a perorvoslati kérelem benyújtására nyitva álló határidő utolsó napja. Amennyiben a bíróság a határidőben előterjesztett keresetlevelet visszautasítja, az azonnali jogvédelmet biztosító végzés hatálya a keresetlevél benyújtásához fűződő jogi hatályok fenntartásához előírt határidő lejártáig fennmarad.

⁷⁵ Kp. 50.§-a.

⁷⁶ Indokolás a 2017. évi I. törvény 51.§-hoz.

III.3. Perelőkészítés, egyezség és közvetítés

Amennyiben az előterjesztett keresetlevél tekintetében hiánypótlásra nincs szükség, vagy a fél hiánypótlási kötelezettségének eleget tett, illetve a keresetlevél visszautasítása vagy az eljárás megszüntetése sem indokolt, a keresetlevél alapján kitűzhető a tárgyalás. Erre tekintettel a bírósági tanács elnöke a keresetlevelet előkészítő tanácsülésre terjeszti elő.

A tanácsülést a keresetlevél bíróságra érkezéstől számított tizenöt napon belül meg kell tartani. Abban az esetben, ha a keresetlevél csak a bíróság intézkedése alapján válik alkalmassá (például a fél hiánypótlási kötelezettségének eleget tett) a tárgyalás kitűzésére, a tanácsülés megtartására előírt határidő kezdő időpontját ettől az időponttól kell számítani. Az előkészítő tanácsülést a védirat bíróságra érkezését követő tizenöt napon belül kell megtartani, ha a keresetlevelet a bíróságnál kell benyújtani.

A bíróság tanácsa a perrendtartás által meghatározott feltételek fennállása esetén végzésben elrendelheti, hogy pert a tanács tagja mint egyesbíró folytassa le. Vagyis a tanácsülésen a bíróság dönthet a per egyesbíró elé utalásáról. A tanácsülésről feljegyzést kell készíteni.⁷⁷

A bíróság a tárgyalás előkészítése, valamint az eljárás ésszerű időn belüli lefolytatása céljából minden szükséges intézkedést megtesz annak érdekében, hogy a per lehetőleg egy tárgyaláson érdemben elbírálható legyen. Az intézkedésnek a tárgyalás kitűzése előtt, szükség esetén az eljárás során bármikor helye van. A per előkészítése során a bíróság bizonyítást rendelhet el; iratokat szerezhethet be más bíróságtól vagy hatóságtól; elrendelheti a felek meghallgatását; valamint a felek között egyezség létrehozását kísérelheti meg.⁷⁸

Ha a bíróság észleli, hogy a keresetlevél vagy az ahhoz csatolt okirat minősített adatot tartalmaz, hivatalból megkeresi a minősítőt a megismerési engedély beszerzése céljából.

A bíróság – az intézkedés megtételekor – a védiratot a felperesnek és az érdekeltnek kézbesíti, amennyiben a fenti intézkedések megtételével egyidejűleg a tárgyalási határnap kitűzésére nem kerül sor.⁷⁹

III.3.1. A tárgyalás kitűzése

A Kp. 58. §-a értelmében a bíróság legkésőbb a keresetlevélnek a bírósághoz való érkezését követő harminc napon belül intézkedik a tárgyalási határnap kitűzése iránt.

A törvény alapján az első tárgyalást úgy kell kitűzni, hogy az a keresetlevélnek a bírósághoz való érkezését követő hatvan napon belül megtartható legyen. Ha a keresetlevél csak a bíróság intézkedése alapján válik alkalmassá a tárgyalás kitűzésére, a tárgyalás megtartására előírt határidő kezdő időpontját ettől az időponttól kell számítani. Ezen túl az első tárgyalás kitűzésekor arra is figyelemmel kell lenni, hogy a védirat felperessel történő közlése a tárgyalás napját legalább tizenöt nappal megelőzze. A tárgyalási időközöt a bíróság sürgős esetben lerövidítheti.

A tárgyalást – törvény eltérő rendelkezésének hiányában – a bíróság hivatalos helyiségébe kell kitűzni. Fontos okból a tárgyalás más helyre is kitűzhető.

⁷⁷ Kp. 56.§-a.

⁷⁸ Lásd Kp. 60.-64.§-át.

⁷⁹ Kp. 57.§-a.

III.3.2. Idézés a tárgyalásra

A bíróság a feleket a per tárgyalására idézi. Az első tárgyalásra szóló idézéshez csatolni kell azokat a beadványokat, amelyek közlésére korábban nem került sor. A beadványt nem kell közölni azzal, aki azt előterjesztette. Az idézésben a felet:

- fel kell hívni arra, hogy az ügyre vonatkozó, birtokában lévő és korábban be nem csatolt okiratokat a tárgyalásra hozza magával;
- tájékoztatni kell, hogy a tárgyaláson, ha nem személyesen jelenik meg, csak a polgári perrendtartásban meghatározott képviselő útján járhat el; valamint
- figyelmeztetni kell a tárgyalás elmulasztásának jogkövetkezményeire.

A tizennegyedik életévét be nem töltött kiskorú felet a törvényes képviselője útján kell idézni, ha személyes jelenléte szükséges, azzal a felhívással, hogy a törvényes képviselő a kiskorú megjelenéséről gondoskodjon. A tizennegyedik életévét betöltött kiskorú fél idézéséről a bíróság akkor is értesíti a törvényes képviselőt, ha a törvényes képviselőt szintén idézte a tárgyalásra.

Abban az esetben, ha a per megkívánja személyes jelenlétet, a bíróság a képviselő lehetőségének kizárásával a felet a személyes megjelenés kötelezettségével is idézheti.⁸⁰

III.3.3. Az egyezség és a közvetítés

A közigazgatási perrendtartás alapján a feleknek lehetőségük van jogvitájuk egyéb módon történő orvoslására. Ennek keretében a felek megegyezhetnek, egyezséget köthetnek, vagy vitájukat bírósági közvetítés útján rendezhetik.

Egyezség létrehozására akkor van lehetőség, ha azt a jogvita tárgya lehetővé teszi és jogszabály ennek lehetőségét nem zárja ki. A bíróság a felek közt egyezség létrehozását kísérli meg, ha erre az ügy körülményei alapján észszerű időn belül esély mutatkozik. 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.⁸¹

Bírósági közvetítést, amennyiben ahhoz a felek és az érdekeltek hozzájárulnak, a bíróság rendeli el, amely során a bírósági közvetítőre és tevékenységére a közvetítői tevékenységről szóló 2002. évi LV. törvény rendelkezéseit alkalmazza. A közvetítés során a felek és érdekeltek bírósági közreműködéssel folytatott egyeztetés útján kísérlik meg a jogvita rendezését. A bíróság az eljárást a közvetítés befejezéséig, de legfeljebb két hónapra felfüggeszti. A felfüggesztő végzés ellen fellebbezésnek csak olyan személy részéről van helye, aki a közvetítéshez nem járult hozzá.⁸²

⁸⁰ Kp. 59.§-a.

⁸¹ Lásd bővebben: Kp. 64-68.§-át.

⁸² Lásd bővebben: Kp. 69-70.§-át.

III.4. A tárgyalás és a tárgyaláson kívüli elbírálás

A tárgyalás vezetése az elnök feladata, amelyet részletesen a Kp.71. §-a szabályoz. A tárgyalás vezetése során az elnök ügyel a tárgyalás méltóságára és rendjére; felhívja a figyelmet a tényelőadások tisztázatlanságára, azok értelmezésére, kiegészítésére, és az ellentmondások feloldására; ügyel arra, hogy a felek és az érdekeltek a tényállításaikat, nyilatkozataikat és bizonyítási indítványait időben terjesszék elő. A jogvita ténybeli és jogi vonatkozásait a felekkel megtárgyalja; tájékoztatja a feleket a köztudomásúként ismert, valamint a bíróság hivatalos tudomásának körébe tartozó, az ügy szempontjából lényeges tényekről; meghatározza a bizonyítási cselekmények, valamint a felek meghallgatásának sorrendjét, elsőként tehet fel kérdést a tanúnak és a szakértőnek; továbbá a tárgyalás során bármikor szót adhat az eljáró tanács tagjainak. Továbbá, ha a bíróság a tárgyalás előkészítése során bizonyítást rendel el, gondoskodik arról, hogy a bizonyítási eszközök a tárgyaláson rendelkezésre álljanak.

A tárgyalás nyilvánosságára, a felvételkészítésre és a pervezetésre a polgári perrendtartás szabályait⁸³ kell megfelelően alkalmazni. A tárgyalás menetét a Pp. 72.§-a részletezi.

A hatályos törvény indokolt esetben, az ok megjelölésével lehetőséget biztosít a *tárgyalás elhalasztására*. A tárgyalás elhalasztása esetén a bíróság a megidézettek – ha erre mód van – előzetesen értesíti, és egyidejűleg intézkedik az új tárgyalási határnap kitűzéséről. Okot adhat halasztásra a személyes meghallgatásra szabályszerűen idézett fél tárgyaláson való meg nem jelenése, illetve az is, ha csak a képviselője van jelen, de kizárólag akkor, ha a személyes meghallgatás a per érdemi eldöntésének lényeges előfeltétele. Továbbá abban az esetben is lehetőség van a tárgyalás elhalasztására, ha a per a rendelkezésre álló iratok alapján nem dönthető el, azonban a fél képviselője a tárgyaláson képviselői jogosultságát igazolni nem tudja.⁸⁴ A tárgyalás elhalasztását a felek közösen is kérhetik, azonban erre csak indokolt esetben van lehetőség, ha a bíróság megítélése szerint a jogvita észszerű időn belüli rendezését elősegíti. Ez esetben a bíróság a tárgyalást egy alkalommal, legfeljebb hatvan napra elhalaszthatja.

Ha a tárgyaláson a bíróság megállapítja, hogy a per a határozathozatalra megérett, a bíróság figyelmezteti a feleket, hogy összefoglaló nyilatkozataik megtételét követően a tárgyalást berekeszti. A bíróság a berekesztett tárgyalást a határozat kihirdetése előtt újból megnyithatja, ha valamely kérdés további tárgyalása szükséges. 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.

A közigazgatási peres eljárások során lehetőség van a **tárgyaláson kívüli elbírálásra**, vagyis a bíróság az ügy érdemében tárgyaláson kívül történő döntésére, amelyet a **törvény 77. §-a** főszabályként rögzít. A tárgyaláson kívüli elbírálásnak két konjunktív feltétele van, egyrészt egyik fél (érdekel) se kérje a tárgyalás tartását, másrészt azt – a per körülményeit mérlegelve – a bíróság se tartsa szükségesnek. Tárgyalás tartását a felperes a keresetlevélben, az alperes a védiratban kérheti, továbbá a – a felek személyében a per során beállott változás esetén – perbelépési kérelemben, illetve a perbevonásától vagy a perbeállítástól számított tizenöt napon belül is kérhető. Fontos, hogy a tárgyalás tartása iránti kérelem elmulasztása miatt igazolásnak nincs helye. A per tárgyaláson kívül történő elbírálása esetén a bíróság a védirat közlésével egyidejűleg a felek számára beadványaik benyújtására – tizenöt napnál nem rövidebb – határidőt állapít meg, illetve ezen beadványokra adandó válaszok és egyéb beadványok benyújtására sem állapíthat meg tizenöt napnál rövidebb határidőt. Az olyan eljárási cselekmények, amelyek legkésőbb az első tárgyaláson teljesíthetőek, a bíróság által meghatározott határidőn belül, ennek hiányában az ítélet meghozataláig teljesíthetőek.

⁸³ Pp. 231-237.§-a.

⁸⁴ Kp. 73.§-a.

Akkor is lehetőség van a per tárgyaláson kívül bírálására, ha az alperes a keresetet az első tárgyalást megelőzően teljes egészében alaposnak ismeri el, vagy a közigazgatási cselekmény olyan lényeges alaki hiányosságban szenved, amely miatt nem létezőnek kell tekinteni.

Azonban a per tárgyaláson kívül elbírálása kizárt, ha az eljárás során – az okirati bizonyítást ide nem értve – bizonyítást kell lefolytatni. Abban az esetben, ha a bizonyítás lefolytatásának szükségessége a tárgyaláson kívüli elbírálás során merül fel, a per elbírálására a bíróság tárgyalást tűz ki. Továbbá a hivatkozott törvény a tárgyaláson kívüli elbírálás esetén sem zárja ki, hogy amennyiben a bíróság az egyezség létrehozására lehetőséget lát, úgy a feleket és az érdekeltet egyezségi kísérletre idézze.

A közigazgatási perrendtartás a **bizonyítás eljárási szabályai** tekintetében speciális rendelkezéseket tartalmaz, és a polgári perrendtartás szabályait⁸⁵ a Kp. 78-80. §-ában foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.

A felek (érdekeltek) jogosultak bizonyítási indítvány előterjesztésére, amelyre – bizonyítási eszköz rendelkezésre bocsátására – legkésőbb az első tárgyaláson van lehetőség. A bíróság a hivatkozott törvényben meghatározott esetekben a bizonyítást hivatalból is elrendelheti.

A megelőző eljárásban kirendelt igazságügyi szakértő szakvéleménye a bíróság által kirendelt szakértő szakvéleményének minősül. A perben ugyanazon szakkérdés tárgyában szakértőként elsősorban a megelőző eljárásban kirendelt igazságügyi szakértő alkalmazandó. A megelőző eljárásban kirendelt igazságügyi szakértőre a polgári perrendtartás kirendelt szakértőre vonatkozó szabályait kell alkalmazni.

Bizonyítási kötelezettség áll fenn abban az esetben, ha a megelőző eljárás hivatalból indult, és a fél az abban megállapított tényállás megalapozatlanságát, hiányosságát vagy iratellenességét valószínűsíti, a bíróság a közigazgatási szervet a tényállás valóságának bizonyítására kötelezi. Közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatos perben a bizonyítás a törvényben felsoroltak vonatkozásában a közigazgatási szervet terheli.

III.5. Az eljárás megszüntetése

Az **eljárás megszüntetésének** valamely eljárási akadály fennállása, a felperes elállása vagy a jogsérelem közigazgatási szerv általi orvoslása esetén van helye.⁸⁶ A perrendtartás taxatív felsorolja azokat az eseteket, amikor az eljárás megszüntetésének helye van, így például ha a keresetlevél visszautasításának lett volna helye; a felperes keresetétől elállt; vagy a meghalt vagy megszűnt felperesnek nincs jogutódja, a jogutód nem lép perbe vagy őt nem vonják perbe. A törvény alapján a peres eljárás megszüntetésének az eljárás bármely szakaszában helye lehet. A bíróság az eljárást akkor is megszünteti és az áttétel szabályainak alkalmazásával jár el, ha az eljárás során hatáskör vagy illetékesség hiánya miatt átteszi az ügyet. Az eljárást megszüntető végzés ellen – kivéve az áttétel miatt hozott végzést – fellebbezésnek van helye.

A bíróság a felperes mulasztása miatt megszüntetheti az eljárást, ha a felperes a kérelmére kitűzött tárgyalást elmulasztja, vagy a megadott elérhetőségein nem tartható a felperessel kapcsolat, és az alperes az eljárás folytatását nem kéri.⁸⁷

Részletesen szabályozza a hivatkozott törvény a közigazgatási eljárásban a keresetlevélben állított jogsérelem orvoslására vonatkozó eljárást, amelynek értelmében az arra jogosult közigazgatási szerv jogosult eljárást indítani a jogsérelem orvoslása érdekében. A megindított eljárásról köteles

⁸⁵ Pp. 236-283.§-a.

⁸⁶ Indokolás a 2017. évi I. törvény 81.§-hoz.

⁸⁷ Kp. 82.§-a.

haladéktalanul értesíteni a bíróságot, amely a peres eljárását a közigazgatási eljárás befejezéséig felfüggeszti.

A bíróság folytatja a felfüggesztett eljárást, ha közigazgatási szerv a jogsérelem orvoslása érdekében indított eljárást a felfüggesztő végzés közlésétől számított harminc napon belül nem fejezi be, az erről és a megtett eljárási cselekményekről nyújtott tájékoztatás tartalma alapján vagy annak elmaradása esetén. Abban az esetben pedig megszünteti az eljárást, ha a felperes a bíróság által meghatározott határidőn belül nem nyilatkozik, és a jogsérelem orvoslása érdekében tett cselekmény a kereseti kérelemnek eleget tett.⁸⁸

⁸⁸ Lásd részletesen Kp. 83.§-át.

IV. A KÖZIGAZGATÁSI PERRENDTARTÁSRÓL SZÓLÓ 2017. ÉVI I. TÖRVÉNY: HATÁROZATOK⁸⁹

IV.1. A bíróság határozatai

A határozatokra vonatkozó szabályok fontosságát mutatja, hogy a közigazgatási perrendtartás egy önálló részt, azon belül két fejezetet szentel e témának. Felhívjuk a figyelmet, hogy határozatok Kp. szerinti szabályozásánál is érvényesül a Pp. mögöttes szabályozása.

A határozatokról szóló rész a határozatfajták megnevezésével indít, e szerint megkülönböztetjük az ítéletet és a végzést. A bíróság az **ügy érdemében ítéletet hoz, végzéssel dönt a per során felmerült minden más kérdésben.**⁹⁰

Az ítélet lehet **keresetet elutasító vagy a keresetnek helyt adó.**⁹¹

A bíróság a keresetet akkor utasítja el, ha az:

- alaptalan;
- a felperes jogának vagy jogos érdekének közvetlen sérelme nem állapítható meg;
- olyan eljárási szabályszegés történt, amelynek az ügy érdemi elbírálására lényeges kihatása nem volt.

A kereset akkor alaptalan, ha a bíróság az érdemi vizsgálat során arra a megállapításra jut, hogy nem történt jogszabálysértés. A kereset elutasításának oka, ha hiányzik a felperes jogvitában való érdekelt-sége, azaz nem állapítható meg jogának, jogos érdekének közvetlen sérelme. Az eljárási szabálysértések között – a korábbi törvényi szabályozást fenntartva a Kp. értelmében is – megkülönböztetünk az ügy érdemére lényegesen kiható és az ügy érdemére lényegesen ki nem ható eljárási szabálysértést. A bírói gyakorlat szerint például az ügyféli jogok érvényesülését akadályozó eljárási hibák az ügy érdemére kiható súlyos eljárásjogi jogszabálysértések. A konkrét ügyben a hatóság az ügyfél által benyújtott beadványt nem a tartalma szerint minősítette.⁹²

Közigazgatási perben keresetnek helyt adó ítéletet akkor hoz a bíróság, ha a jogsértést – a kereset alapján vagy hivatalból – megállapítja. A bíróság a keresetnek helyt adó ítéletében általában két dolgról dönt, egyfelől a jogsértés megállapításáról, másfelől valamilyen jogkövetkezmény alkalmazásáról.⁹³

⁸⁹ E fejezet Balogh-Békesi Nóra írása.

⁹⁰ Utalunk rá, hogy az Ákr. a hatóság döntéseit hasonlóan különíti el a határozat és a végzés vonatkozásában. A hatóság döntéseiről Lásd Boros Anita — Pollák Kitti (2018): A hatóság döntései In.: Boros Anita – Darák Péter (szerk.): Az általános közigazgatási rendtartás szabályai. NKE, Budapest.

⁹¹ Megjegyezzük, hogy az ítéletekre a Kp. különös eljárási szabályai között is találunk rendelkezéseket.

⁹² A Kúria Kfv.I.35.183/2012/6. sz. ítélete.

⁹³ Kivételként a megállapítási ítéletet említhetjük, amelynél nincs alkalmazható jogkövetkezmény.

A keresetnek helyt adó ítélet lehet:

- a közigazgatási cselekményt megváltoztató ítélet;
- a közigazgatási cselekményt megsemmisítő, hatályon kívül helyező ítélet;
- a megsemmisítés illetve hatályon kívül helyezés mellett a közigazgatási szervet új eljárásra kötelező ítélet;
- a közigazgatási szervet marasztaló;
- a jogsértés tényét megállapító ítélet.

A fenti szankciók alkalmazására együttesen is sor kerülhet, továbbá törvény más szankciók alkalmazását is előírhatja. A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) például előírja, hogy a bíróság megállapíthatja a kormányhivatal kereseti kérelme eredményeként az önkormányzat feladat-ellátási (közszolgáltatási) kötelezettsége elmulasztását, majd kötelezheti a feladata elvégzésére.⁹⁴

Felhívjuk a figyelmet arra a szabályra, hogy a jogsértés megállapítása esetén a bíróság hivatalból kötelezi a közigazgatási szervet a tevékenység jogsértő következményének elhárítására, ez lehet például az eredeti állapot helyreállítása.

A következőkben az **egyes helyt adó ítéletek sajátosságait** tekintjük át. E körben alapvető fontosságú, hogy a korábbi szabályozással ellentétben elsődlegessé vált a bíróság **megváltoztatási (reformatórius) jogköre** az ügyek időszerű befejezésének érdekében. A bíróság, ha annak feltételei fennállnak, köteles a közigazgatási cselekményt megváltoztatni. A megváltoztatás három együttes feltétele, hogy az ügy természete a megváltoztatást megengedje, a tényállás megfelelően tisztázott legyen, és a rendelkezésre álló adatok alapján a jogvita véglegesen eldönthető legyen. A bíróság a megváltoztatást szankcióként is alkalmazhatja a közigazgatási szervvel szemben, akkor, ha az a bíróság ítéletével ellentétes cselekményt tett. Természetesen ez esetben is feltétel, hogy az ügy természete ezt lehetővé tegye.

A megváltoztatás feltétele az is, hogy kizáró ok ne legyen. Nincs helye ugyanis a megváltoztatásnak általános hatályú rendelkezés esetén, méltányossági jogkörben hozott közigazgatási cselekmény esetén, mérlegelési jogkör gyakorlásán alapuló, a költségvetést érintő kifizetésre vonatkozó közigazgatási cselekmény esetén, és akkor, ha azt törvény kizárja.⁹⁵

A megváltoztatás speciális esete a fizetési kötelezettség összegének megváltoztatása. Azért speciális, mert a bíróság mellett a közigazgatási szerv is közreműködik benne. Megváltoztatásnak úgy is helye van, hogy a bíróság a fizetési kötelezettség megváltoztatott összegének megállapítása nélkül, annak kiszámítására az ítéletben pontos iránymutatást ad. A közigazgatási szerv az ítélet közlését követően haladéktalanul, de legkésőbb tizenöt napon belül kiszámítja a fizetési kötelezettség pontos összegét, és arról tájékoztatja a bíróságot, a felperest és az érdekeltet. A felperes és az érdekelt nyolc napon belül vitathatja a számítás helyességét, annak megalapozottsága esetén a bíróság a kötelezettség ismételt kiszámítását rendelheti el. A fizetési kötelezettség összege a bíróság általi jóváhagyással az ítélet részévé válik.⁹⁶

A fentiekben bemutatott reformatórius jogkör általánossá tétele, elsődlegessége mellett a keresetnek helyt adó ítéletek körében a megsemmisítés vagy hatályon kívül helyezés lehetősége másodlagosan érvényesül, úgy is mondhatjuk, hogy végső eszközként áll a bíróság rendelkezésére. A megsemmisítést és a hatályon kívül helyezést **kasszációs jogkörnek** nevezzük. Míg a reformatórius jogkör kifejezett tilalom hiányában érvényesül, addig a kasszációs jogkör eseteit a törvény felsorolja. A közigazgatási cselekmény megsemmisítéshez, amely a közlésre visszamenőleges hatályú, több okot kapcsol a jogalkotó.

⁹⁴ Mötv.140.§ (1) bekezdése.

⁹⁵ Kp. 90.§-a.

⁹⁶ Kp. 91.§-a.

A bíróság a közigazgatási cselekményt – a közlésére visszamenőleges hatállyal – megsemmisíti, ha:

- a közigazgatási cselekmény semmis vagy jogszabályban meghatározott okból érvénytelen, vagy olyan lényeges alaki hiányosságban szenved, amely miatt nem létezőnek kell tekinteni;
- a megelőző eljárás lényeges szabályainak megszegésével okozott jogsérelem a perben nem orvosolható;
- a közigazgatási szerv cselekményét kizárólag az ügyben nem alkalmazható jogszabályi rendelkezésre alapította;
- a közigazgatási cselekmény megváltoztatásának nincs helye.⁹⁷

Utalunk arra, hogy a közigazgatási cselekmény semmissége az Ákr. jogorvoslatokról szóló fejezetében meghatározott súlyos jogsértések esetkörét jelenti.

A bíróság a közigazgatási cselekményt hatályon kívül helyezi ha:

- a közérdek védelme;
- a jogbiztonság; vagy
- az ítélettel érintett személyek különösen fontos érdeke indokolja.

Hatályon kívül helyezés esetén a bíróságnak pontosan meg kell jelölnie a hatályvesztés időpontját, amely lehet a közigazgatási cselekmény megvalósulására visszamenőleges hatályú, de lehet ettől eltérő, sőt akár jövőbeli hatályú is például egymásra épülő közigazgatási cselekmények esetén.⁹⁸

Új lehetőség a közigazgatási perrendtartásban a **megállapítási ítélet meghozatala**. Ebben az ítéletben a bíróság a jogsértés tényét állapítja meg, ha megváltoztatás, megsemmisítés vagy marasztalás nem lehetséges, tehát csak kiegészítő jelleggel alkalmazható. További feltétel, hogy a megállapításhoz a felperesnek vagy az érdekeltnek fontos érdeke fűződjön, vagy a jogsérelem így elhárítható legyen.⁹⁹

A **marasztalási per** gyűjtőfogalom, ennek keretében két nevesített per vonatkozásában tartalmaz a Kp. az ítéletre külön szabályokat.¹⁰⁰ Az egyik a közigazgatási szerződéssel kapcsolatos perben hozott, a másik a Közszolgálati Döntőbizottság határozatával szemben indított perben hozott ítélet.¹⁰¹ Ez utóbbival kapcsolatban kiemeljük, hogy a bíróság az ítéletével a jogvitát érdemben eldönti, a Közszolgálati Döntőbizottságot csak kivételesen kötelezheti megsemmisítés mellett új eljárásra így, ha a tanács nem volt szabályszerűen megalakítva, vagy a határozat meghozatalában kizárt személy vett részt. Hangsúlyozzuk, hogy ezt a pert a későbbiekben bemutatásra kerülő marasztalási per szabályai szerint kell lefolytatni.

Felhívjuk a figyelmet arra, hogy a határozatokról szóló fejezet tartalmazza a **bíróság döntési jogkörének korlátait**. Ide tartozik, hogy a bíróság a közigazgatási tevékenység jogszerűségét a kereseti kérelem korlátai között (kereseti kérelemhez kötöttség), a megvalósítás időpontjában fennálló tények alapján vizsgálja. Ugyanakkor a kereseti kérelemhez kötöttséget törli át a hivatalbóli vizsgálódás lehetősége a törvényben felsorolt esetekben. Példa erre az Ákr.-ben meghatározott semmisségi ok figyelembe vétele. 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 megállapíthatóak-e. Más szervek döntései közül csak a büntető ügyben eljáró bíróság felelősséget megállapító jogerős ítélete köti a közigazgatási bíróságot.

⁹⁷ Kp. 92.§ (1) bekezdése.

⁹⁸ Kp. 92.§ (2) bekezdése.

⁹⁹ Kp. 93.§-a.

¹⁰⁰ Lásd Mudráné Láng Erzsébet (2017): Határozatok In.: Petrik Ferenc (szerk.): A közigazgatási perrendtartás magyarázata. HVG-Orac, Budapest, 316.

¹⁰¹ Lásd részletesen Kp. 94-95.§-át.

IV. 2. A határozatok joghatásai és teljesítése

A tananyag további részében a határozatok joghatásaira és teljesítésére vonatkozó szabályokat elemezzük. Elsőként e körben a jogerő kérdésével foglalkozunk. A közigazgatási bíróság ítélete **anyagi jogerőhatással** bír, ami azt jelenti, hogy ha a közigazgatási tevékenység jogszerűségének vizsgálatában jogerős ítélet született, akkor az kizárja, hogy ugyanazon közigazgatási tevékenység jogszerűségének vizsgálatára a felek, vagy az érdekeltek új keresetet indíthassanak, vagy azt egyébként vitathassák. Az anyagi jogerő úgynevezett „ítélt dolgot” jelent. Felhívjuk a figyelmet arra, hogy az Ákr. a közigazgatási eljárásban a jogerő helyett a véglegesség fogalmat használja. Akkor lesz a hatóság döntése végleges, ha azt a hatóság már nem változtathatja meg.¹⁰² Az Ákr. rendszerében fellebbezésnek csak akkor van helye, ha a törvény azt megengedi, tehát a hatósági döntés első fokon végleges, ha nincs helye fellebbezésnek. Ha az adott ügytípusban törvény megengedi a fellebbezést, a hatóság döntése véglegessé akkor válik, ha ellene nem fellebbeztek, és a fellebbezési határidő letelt, a fellebbezésről lemondtak vagy a fellebbezést visszavonták, vagy a másodfokú hatóság az elsőfokú hatóság döntését helybenhagyta, a másodfokú döntés közlésével.¹⁰³

Visszatérve a bírósági határozatokhoz **a teljesítéssel kapcsolatban** a Kp. a végrehajtás időbeliségét és tartalmát szabályozza. A tartalom vonatkozásában kimondja, hogy a bíróság határozatának rendelkező része és indokolása a megismételt eljárásban és a cselekménynek a bíróság határozatával elrendelt megvalósítása során köti az eljáró közigazgatási szerveket. Ez a szabály kifejezi a bírói és a hatósági döntés egymáshoz való viszonyában a bírói döntés elsődlegességét.¹⁰⁴ A teljesítés határideje eltérően alakul attól függően, hogy a bíróság állapít-e meg határidőt a teljesítésre vagy sem. Ha nem állapított meg, akkor a határozatát a jogerőre emelkedését követő napon kell teljesíteni, és a jogerőre emelkedésétől kezdve végrehajtható.¹⁰⁵ Ha a bíróság határozatában teljesítési határidőt állapított meg, akkor a határozat a teljesítési határidő leteltétől kezdve végrehajtható. A határozatban foglaltak teljesítésére nyitva álló határidő a határozat jogerőre emelkedését követő napon kezdődik. Fontos törvényi kötelezettsége a közigazgatási szervnek, hogy a jogerős határozatban megállapított, ennek hiányában a jogszabályban meghatározott határidőn belül kell a megismételt eljárást lefolytatnia vagy a közigazgatási cselekményt megvalósítania.

¹⁰² Felhívjuk a figyelmet arra, hogy az Ákr. kivételeket is meghatároz, a hivatalból induló jogorvoslatoknál biztosítja korlátok között a módosítást, visszavonást.

¹⁰³ Ákr. 82.§.

¹⁰⁴ Boros Anita et al.(2012).: Hatósági eljárásjog a közigazgatásban. (Patyi András szerk.) Dialóg Campus kiadó, Budapest–Pécs, 476.

¹⁰⁵ Felhívjuk a figyelmet arra, hogy a Kp. a bírósági határozatok esetében – hasonlóan mint az Ákr. a hatósági döntéseknél – szabályozza az előzetes (jogerőre emelkedés előtti) végrehajthatóságot. Például az azonnali jogvédelem esetén. Kp. 98.§, 50.§-a.

V. A KÖZIGAZGATÁSI PERRENDTARTÁSRÓL SZÓLÓ 2017. ÉVI I. TÖRVÉNY: PERORVOSLATOK ÉS AZ ALKOTMÁNYJOGI PANASZ ESETÉN KÖVETENDŐ ELJÁRÁS^{106,107}

Az Alaptörvény XXVIII. cikkének (7) bekezdése értelmében: „Mindenkinek 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 határozatok ellen is lehetőség van jogorvoslatra. A közigazgatási perekben gyakorolható jogorvoslatokra a Kp. a **perorvoslat** kifejezést használja. Kp. Negyedik része tartalmazza a perorvoslatok és az alkotmányjogi panasz esetén követendő eljárás részletszabályait. Megjegyezendő, hogy az alkotmányjogi panasz esetén követendő eljárás nem perorvoslati eljárás, de a Kp.-n belül e részben került elhelyezésre a perorvoslatokkal való összefüggésekre tekintettel. A perorvoslatokat különbözőképp csoportosíthatjuk így rendes és rendkívüli perorvoslatokat is megkülönböztethetünk. Azokat a perorvoslatokat, amelyekkel a jogerőre még nem emelkedett határozatok lehet megtámadni, **rendes perorvoslatoknak** hívjuk; míg azokat a perorvoslatokat, amelyekkel jogerős határozatok lehet megtámadni **rendkívüli perorvoslatoknak** nevezzük. Ezek alapján a Kp. rendes perorvoslati eszközként a fellebbezést,¹⁰⁸ míg rendkívüli perorvoslati eszközként a felülvizsgálatot és a perújítást határozza meg.

V.1. Rendes perorvoslat: a fellebbezés

A fellebbezés¹⁰⁹ rendes perorvoslat, amelyre az elsőfokú eljárásra és a határozatokra vonatkozó szabályokat a Kp. XVIII. fejezetében foglalt eltérésekkel kell megfelelően alkalmazni. A **fellebbezés tárgya** – ha törvény lehetővé teszi – az elsőfokú ítélet; továbbá – ha törvény eltérően nem rendelkezik – a törvényszék elsőfokú ítélete és Kp.-ban meghatározott esetekben a bíróság végzése is.¹¹⁰

A fellebbezés **előterjesztésére jogosult** a fél, az érdekelt,¹¹¹ valamint a rendelkezés rá vonatkozó része ellen az, akire az ítélet rendelkezést tartalmaz.

A fellebbezés **benyújtásának határideje**: az ítélet közlésétől számított tizenöt nap, ha törvény eltérően nem rendelkezik. **Helye**: az elsőfokú bíróságnál kell benyújtani.

A fellebbezést **jogsabálysértésre hivatkozással** lehet előterjeszteni; új tény vagy bizonyíték előterjesztésére, csak akkor van lehetőség, ha az az elsőfokú ítélet meghozatalát követően jutott a fel-

¹⁰⁶ E fejezet Pollák Kitti írása.

¹⁰⁷ E fejezet megírásához felhasználtuk többek közt: a Kp. indokolását, Petrik Ferenc (szerk.) (2017): A közigazgatási perrendtartás magyarázata. HVG-Orac kiadó, Budapest.

¹⁰⁸ A Kp.-ben perorvoslatként meghatározott fellebbezést nem azonos az Ákr.-ben meghatározott fellebbezéssel. Lásd: Ákr. 116-119.§.

¹⁰⁹ Lásd részletesen: Petrik i.m. 338 – 355, Kp. 99.§ -114.§.

¹¹⁰ A bíróság végzése elleni fellebbezés tekintetében lásd: Kp. 112-114.§.

¹¹¹ Lásd: Kp. 20.§.

lebbező fél tudomására, és elbírálása esetén rá kedvezőbb határozatot eredményezett volna. Másrészt új tény vagy bizonyíték akkor is előadható, illetve az elsőfokú bíróság által mellőzött bizonyítás akkor is indítványozható, ha az az elsőfokú ítélet jogszabálysértő voltának alátámasztására irányul.¹¹² A fellebbezésnek főszabály szerint az ítélet hatályosulására halasztó hatálya van.

A fellebbezést elsőként az elsőfokú bíróság vizsgálja meg. Abban az esetben ha az elsőfokú bíróság megállapítja, 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 elkésett, 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**. Ha a fellebbezést nem kell visszautasítani, akkor az elsőfokú bíróság 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 felterjeszti a másodfokú bírósághoz. A **másodfokú bíróság megvizsgálja a fellebbezést** és ha a fellebbezés kiegészítésre, kijavításra szorul, az elnök intézkedik a hiányok pótlása iránt.¹¹³

Megjegyzendő, hogy a **fellebbezési ellenkérelem** és a **csatlakozó fellebbezés** előterjesztésére is lehetőség van. A fellebbezést előterjesztő fél ellenfele és az érdekelt nyolc napon belül fellebbezési ellenkérelemben kérheti a fellebbezés elutasítását, vagy csatlakozó fellebbezésben támogathatja azt.¹¹⁴

A fél a fellebbezésben és a fellebbezési ellenkérelemben kérheti tárgyalás tartását.¹¹⁵ A másodfokú bíróság 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.

A másodfokú bíróság a következő döntéseket hozhatja:

- a megtámadott ítéletet helyben hagyja, ha a fellebbezéssel támadott ítélet a jogszabályoknak megfelel, vagy olyan eljárási szabályszegés történt, amely az ügy érdemi elbírálására nem hatott ki;
- az elsőfokú bíróság ítéletét egészében vagy részben – az ítélet egyes rendelkezéseinek helyben hagyása 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:
 - az ítélet meghozatalában olyan bíró vett részt, akivel szemben kizáró ok állt fenn, vagy
 - az ítélet olyan orvosolhatatlan formai hiányosságban szenved, amely miatt érdemi felülbírálatra alkalmatlan,¹¹⁶
 - 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,
 - megjegyzendő, hogy 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,
 - az eljárást megszünteti,¹¹⁷ az elsőfokú bíróság ítéletét teljes egészében vagy abban a részében, amelyre a megszüntetési ok fennáll, hatályon kívül helyezi.¹¹⁸

¹¹² Fellebbezés tartalmát ld: Kp. 100.§-a.

¹¹³ Kp. 104.§-a.

¹¹⁴ Kp. indokolása 120.

¹¹⁵ A tárgyalásra vonatkozó részletszabályokat lásd: Kp. 107.§-a.

¹¹⁶ Ezen okok, abszolút hatályon kívül helyezési okoknak minősülnek. Lásd: Petrik i.m. 350-351.

¹¹⁷ Lásd: Kp. 81-82§-át.

¹¹⁸ Lásd részletesen: Kp. 109-111.§-át.

Végül kiemelendő a Kp.-ban szabályozott új jogintézmény az **ugró fellebbezés**, amely jogegységesítő szerepet szolgál.¹¹⁹ Abban az esetben van lehetőség ugró fellebbezésre, ha a határozatot elsőfokon 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.

V.2. Rendkívüli perorvoslatok

V.2.1. Felülvizsgálat

A felülvizsgálat¹²⁰ **rendkívüli perorvoslat**, amelyre az előbb ismertetett fellebbezésre vonatkozó szabályokat kell a Kp. XIX. fejezetében foglalt eltérésekkel megfelelően alkalmazni.

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 **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 felülvizsgálat **tárgya jogerős ítélet**, keresetlevelet visszautasító vagy az eljárást megszüntető jogerős végzés lehet. Egyes határozatok esetében kizárt a felülvizsgálat, így például nincs helye felülvizsgálatnak az elsőfokon jogerőre emelkedett határozat ellen, kivéve, ha a fellebbezést törvény kizárja vagy a Kúria határozata ellen.¹²¹

A felülvizsgálati kérelem **benyújtásának ideje**: a jogerős határozat közlésétől számított harminc nap. E határidő elmulasztása miatt a határidő lejártát követő tizenöt napon belül van helye igazolásnak. A felülvizsgálati kérelem benyújtásának helye az elsőfokú határozatot hozó bíróság. Felülvizsgálati ügyekben a **Kúria** három¹²² hivatásos bíróból álló tanácsban jár el.¹²³

A felülvizsgálati kérelemnek a felülvizsgálni kért bírósági határozat és az annak alapjául szolgáló közigazgatási cselekmény hatályosulására nincs halasztó hatálya.

A felülvizsgálati kérelmet a Kúria megvizsgálja és **visszautasítja**, ha eljárási akadályok merülnek fel, így azokban az előbb említett esetekben, ha például a felülvizsgálat kizárt, vagy azt nem a jogosult nyújtotta be, vagy ha az igazolási kérelem nélkül késett el. A felülvizsgálati kérelem befogadásának megtagadása nem azonos a felülvizsgálati kérelem visszautasításával. A **felülvizsgálati kérelem befogadásának több esete van**. Egyrészt az, hogy a jogszabálysértés, amelyre a felülvizsgálat előterjesztésére jogosult hivatkozik, kihasson az ügy érdemére. Másrészt az, hogy e jogszabálysértés vizsgálata a joggyakorlat egységének vagy továbbfejlesztésének biztosítása; a felvetett jogkérdés különleges súlya, illetve társadalmi jelentősége; harmadrészt az Európai Unió Bírósága előzetes döntéshozatali eljárásának szükséges vagy negyedrészt az, hogy a Kúria közzétett ítélezési gyakorlatától eltérő ítéleti rendelkezés miatt indokolt. A befogadhatóság tekintetében a felülvizsgálati kérelem felterjesztéstől számított harminc napon belül határoz a Kúria: a felülvizsgálati kérelmet vagy befogadja; vagy a felülvizsgálati kérelem befogadását indokolást tartalmazó végzésben megtagadja, ha annak törvényi

¹¹⁹ Kp. indokolása 79.

¹²⁰ Lásd részletesen: Petrik i.m. 356-368., Kp. 115.-121.§-át.

¹²¹ Lásd részletesen: Kp. 116.§-át.

¹²² Lásd: a Kp. 8.§ (6) bekezdését.

¹²³ Kp. 7.§ (3) bekezdés alapján.

feltételei nem állnak fenn. A befogadhatóság tárgyában hozott végzést a Kúria 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 közlésétől 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.¹²⁴

A felülvizsgálati eljárás során a **Kúria döntési jogkörei** a következők: ha a felülvizsgálni kért határozat az ügy érdemére kiható módon jogszabálysértő,¹²⁵ 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 szabálysértés történt, amely az ügy érdemi elbírálására nem hatott ki, a Kúria a megtámadott határozatot hatályában fenntartja. Ennek értelmében a Kúria nem rendelkezik megváltoztatási (reformációs) jogkörrel, és nincs lehetősége új határozat meghozatalára sem.¹²⁶

V.2.2. Perújítás

A perújítás a felülvizsgálat mellett a másik rendkívüli perorvoslati lehetőség.¹²⁷ A Kp. 122.§ (1) bekezdése kimondja, hogy: „A jogerős ítélet és az eljárást befejező érdemi határozat ellen a **polgári perrendtartás szabályai szerint van helye perújításnak.**”¹²⁸ Ez alapján, a perújítás vonatkozásában a Pp. szabályait kell közigazgatási perben is megfelelően alkalmazni. **Perújítási ok**¹²⁹ például ha a fél olyan tényre vagy bizonyítékra, illetve olyan jogerős bírói vagy más hatósági határozatra hivatkozik, amelyet a bíróság a perben nem bíralt el, feltéve, hogy az – elbírálása esetén – rá kedvezőbb határozatot eredményezhetett volna. A Pp. részletesen meghatározza a perújítási eljárás szabályait, így a perújítási kérelem benyújtásának határidejét,¹³⁰ helyét, a perújítási kérelem elintézésének módját.¹³¹

A Kp. a perújítás kapcsán csak néhány speciális szabályt rögzít. Kiemelendő, hogy csak a jogerős ítélet és az eljárást befejező érdemi határozat¹³² ellen van lehetőség perorvoslattal élni. A perújítási kérelmet a bíróság 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 ítélet 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

¹²⁴ Kp. 117-120.§.

¹²⁵ Ezzel kapcsolatban lásd: 1/2014. (VI. 30.) PK vélemény az ítélet hatályon kívül helyezésével kapcsolatos egyes kérdésekről.

¹²⁶ Kp- 121.§.

¹²⁷ Lásd: Petrik i.m.368-370., Kp. 122.§-át.

¹²⁸ Lásd: Pp. 392.-404.§-a.

¹²⁹ Lásd részletesen: Pp. 393.§-át.

¹³⁰ Lásd: Pp. 395.§-át, amely kimondja, hogy:“(1) A perújítási 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. A tudásszerzés időpontját elegendő valószínűvé tenni.[...] (3) Az ítélet jogerőre emelkedésétől számított öt év elteltével – a (4) bekezdésben meghatározott esetet kivéve – perújításnak helye nincs; e határidő elmulasztása miatt igazolással élni nem lehet.”

¹³¹ Lásd: Pp. 397-404.§-át.

¹³² A Kp. nem ad meghatározást arra, hogy mi minősül eljárást befejező érdemi határozatnak. Lásd: Petrik i.m. 370.

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.¹³³

V.3. Az alkotmányjogi panasz esetén követendő eljárás¹³⁴

Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja egyrészt az egyedi ügyben alkalmazott jogszabálynak az Alaptörvénnyel való összhangját, másrészt a bírói döntésnek az Alaptörvénnyel való összhangját.¹³⁵ Az **alkotmányjogi panaszra vonatkozó részletszabályokat az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 26-31.§ tartalmazza**. A Kp. 123. § (1) bekezdése kimondja, hogy az alkotmányjogi panasz esetén követendő eljárásra a **polgári perrendtartás szabályait** a Kp. e fejezetben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni. Ezek alapján, hasonlóan a perújítás szabályaihoz, a Pp. szabályait kell megfelelően alkalmazni az alkotmányjogi panasz esetén követendő eljárásokban, a **Kp. csak néhány speciális szabályt állapít meg**.

A Pp. 425-428. §-a az elsőfokú bíróság és a Kúria közt megosztja az alkotmányjogi panasz esetén követendő eljárással kapcsolatos feladatokat. A Kp. két speciális szabályt nevesít. 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. 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.

¹³³ Kp. 122.§ (3) bekezdése.

¹³⁴ Lásd: Petriki.m. 370-375, Kp. 123.§-át.

¹³⁵ Lásd: Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja és Alaptörvény 24. cikk (3) bekezdés a)-b) pontját.

VI. A KÖZIGAZGATÁSI PERRENDTARTÁSRÓL SZÓLÓ 2017. ÉVI I. TÖRVÉNY: KÜLÖNÖS KÖZIGAZGATÁSI PEREK ÉS EGYÉB KÖZIGAZGATÁSI BÍRÓSÁGI ELJÁRÁSOK¹³⁶

VI.1. Egyszerűsített per

A Kp. lehetőséget biztosít a bíróságnak, hogy meghatározott, egyszerűbb megítélésű ügyek esetében a jogvitát **egyszerűsített perben** bírálhassa el. Ennek ellenére a bíróság az egyszerűsített eljárása során bármikor elrendeli a per általános szabályok szerinti folytatását, ha az a tisztességes eljárás követelményeinek biztosítása érdekében szükséges, vagy az egyszerűsített perre a közigazgatási tevékenység téves minősítése miatt került sor. Az egyszerűsített per előnye – a felek jogainak védelme mellett – az egyszerűbb megítélésű ügyek rugalmasabb és gyorsabb elbírálása. Egyszerűsített perben a bíróság a tárgyaláson kívüli elbírálás szabályai szerint jár el, hiszen az ügyek egyszerű megítélésére tekintettel tárgyalás tartása nem indokolt. A törvény taxatívén felsorolja azokat az eljárásokat, amelyekben a bíróság – törvény eltérő rendelkezésének hiányában – egyszerűsített perben jár el. Így egyszerűsített eljárásnak van helye:

- a hatósági igazolvánnyal, a hatósági bizonyítvánnyal, valamint – az ingatlan-nyilvántartás kivételével – a hatósági nyilvántartás vezetésével kapcsolatos perben;
- a kizárólag a hatósági eljárás egyéb résztvevőjének keresete alapján indult perben;
- járulékos közigazgatási cselekménnyel kapcsolatos perben;
- a felosztatás kivételével a gyülekezési joggal kapcsolatos perben.

A bíróság akkor is alkalmazhatja az egyszerűsített per szabályait, így a pert egyszerűsített eljárásban bírálhatja el, ha a felperes ezt a keresetlevélben kéri és ezt az alperes a védiratban nem ellenzi. Az ügy egyszerűsített perben való elbírálásáról a bíróság ebben az esetben végzést hoz.¹³⁷

A bíróság az egyszerűsített perben mellőzi az előkészítő tanácsülés tartását; a perbeli cselekményekről jegyzőkönyv helyett feljegyzést készít, valamint mellőzheti a jegyzőkönyv vagy feljegyzés kiegészítésére tett kérelemmel kapcsolatban a nyilatkozattételre való felhívást is; eljárási cselekményekre – a fellebbezés kivételével – törvényben foglaltaktól eltérő határidőket állapíthat meg; illetve a szóbeli nyilatkozat helyett a hangkapcsolatot biztosító elektronikus úton megtett nyilatkozatot is elfogadhatja, ha ez az eljárás koncentrált befejezését és a költségtakarékosságot elősegíti.¹³⁸

Az általános szabályokhoz képest az egyszerűsített perben hozott ítélet indokolásából mellőzhető a tényállás ismertetése, ha a perben a közigazgatási cselekményben megállapított tényállást nem vitatták, és a bíróság hivatalbóli vizsgálatot vagy bizonyítást sem rendelt el. Az egyszerűsített ítéletben az indokolás elemeinek mellőzését lehetővé tevő körülményekre és az egyszerűsített ítélet meghozatalának jogalapjára kifejezetten hivatkozni kell. Az iratok között az egyszerűsített ítélettel együtt

¹³⁶ E fejezet Vértesy László írása.

¹³⁷ Kp. 124.§-a.

¹³⁸ Kp. 125.§.

kell kezelni azt a közigazgatási cselekményt, amelynek tényállását a bíróság ítélezésének alapjául fogadta el.¹³⁹ Az egyszerűsített perben a bíróság akkor is egyszerűsített ítéletet hozhat, ha a vitatott közigazgatási cselekmény vagy az elsőfokú közigazgatási cselekmény teljeskörűen és világosan tartalmazza a tényállást, azonban azt a lefolytatott perben vitatták.¹⁴⁰

Az egyszerűsített perben hozott **végzésekkel** szemben a közléstől számított nyolc napon belül fellebbezésnek van helye. Az egyszerűsített perben hozott ítélettel szemben azonban nincs helye fellebbezésnek.¹⁴¹

VI.2. Mulasztási per

Amennyiben a közigazgatási szerv közigazgatási cselekmény megvalósítására vonatkozó, jogszabályban rögzített kötelezettségét elmulasztja, azaz jogszerűtlenül hallgat, jogszabálysértést követ el. A **mulasztási perek** az általános közigazgatási perekhez képest általában egyszerűbbek, azok során nem szükséges széleskörű bizonyítás, a bíróságnak csupán a közigazgatási szerv eljárási kötelezettségének fennállásáról kell döntenie, és arról, hogy ennek eleget tett-e.¹⁴² A mulasztási perben a hivatkozott törvénynek az egyszerűsített perre vonatkozó szabályait bizonyos eltérésekkel kell alkalmazni.¹⁴³

A törvény 128. §-a értelmében a mulasztási per megindítására jogosult az ügyfél, illetve az, akinek jogát a mulasztás közvetlenül érinti, az ügyészség, illetve a törvényességi felügyeletet gyakorló szerv, ha a felhívásában megállapított határidő eredménytelenül telt el.

A mulasztási per megindítása iránti keresetlevelet a mulasztás orvoslását szolgáló közigazgatási eljárás eredménytelenségéről való tudomásszerzéstől 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 kell a bíróságnál benyújtani. Jogorvoslati szerv hiányában a keresetlevelet a közigazgatási cselekmény megvalósítására nyitva álló határidő leteltétől számított egy éven belül szükséges a bíróságnál benyújtani.

A hatályos törvény a mulasztási per iránt előterjesztett keresetlevél tartalmára vonatkozóan többeltkövetelményt támaszt. Továbbá rögzíti, hogy ha a benyújtott keresetlevél visszautasításának lenne helye, de a jogorvoslati szerv a mulasztás orvoslására jogszabályban meghatározott eljárási kötelezettségének nem tett eleget, a visszautasításnak nincs helye.

A bíróság megállapítja a mulasztást, ha a közigazgatási szerv a közigazgatási cselekmény megvalósítására vonatkozó, jogszabályban meghatározott kötelezettségének az irányadó elintézési határidőn belül nem tett eleget, vagy ha a közigazgatási szerv cselekményét közérdeken alapuló kényszerítő indok szükségessé teszi, vagy a pert a törvényességi felügyeleti szerv indította. A mulasztás megállapítását követően a mulasztó szerv köteles az elmulasztott cselekményt az irányadó jogszabályi határidőn belül, ennek hiányában harminc napon belül megvalósítani. A mulasztási perben hozott ítélet ellen fellebbezésnek van helye.¹⁴⁴

¹³⁹ Kp. 87.§.

¹⁴⁰ Indokolás a 2017. évi I. törvény 126.§-hoz.

¹⁴¹ Kp. 126.§.

¹⁴² Indokolás a 2017. évi I. törvény 128.§-hoz.

¹⁴³ Kp. 127.§.

¹⁴⁴ Kp. 129.§-a.

VI.3. Marasztalási per

A marasztalási kereseti kérelem irányulhat a közigazgatási cselekmény megvalósításának megtiltására, a közigazgatás jogviszonyból származó kötelezettség teljesítésére, a közigazgatási tevékenység jogsértő következményeinek elhárítására, illetve a közigazgatási szerződéses jogviszonnyal vagy a közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatban okozott kár megtérítésére kötelezésre.¹⁴⁵ Amennyiben a keresetlevél marasztalási kereseti kérelmet tartalmaz, a perrendtartás általános szabályait a marasztalási perre vonatkozó eltérésekkel kell alkalmazni. A kár megtérítése érdekében a törvény speciális tartalmi elemként rögzíti, hogy a keresetlevélben a per tárgyának értékét is fel kell tüntetni.

A Közzolgálati Döntőbizottság határozatát támadó kereseti kérelem alapján indult eljárásban néhány eltéréssel az elsőfokú eljárásra vonatkozó szabályok alkalmazandók. A pert az ellenérdekű féllel szemben, a keresetlevél Közzolgálati Döntőbizottsághoz történő benyújtásával kell megindítani. A Döntőbizottság a keresetlevelet az ügy irataival együtt tizenöt napon belül továbbítja a bírósághoz, amelyet a keresetlevél vizsgálatát követően haladéktalanul közöl az alperessel.¹⁴⁶

Ha a bíróság a marasztalási kereseti kérelemnek helyt ad, a közigazgatási szervet ítéletében a jogszabályi keretek között marasztalja. A marasztalási ítélet anyagi jogerejére és az utóperre a polgári perrendtartás szabályait¹⁴⁷ kell megfelelően alkalmazni. A marasztalási ítélet ellen van helye fellebbezésnek, azonban az alperes által elismert követelésben marasztaló ítélet, illetve a közokiratban vagy teljes bizonyító erejű magánokiratban vállalt kötelezettségen alapuló pénzbeli marasztalást tartalmazó ítélet, ha az annak alapjául szolgáló összes körülményt ilyen okirattal bizonyították előzetesen végrehajtható.¹⁴⁸

A közigazgatási perek tipikus alaphelyzetéhez képest előfordulnak olyan esetek, amikor maga a közigazgatási szerv bír valamilyen igénnyel egy közigazgatási szervnek nem minősülő joggalannyal szemben. A Kp. erre az esetre vonatkozó speciális szabályokat a Kp. 134.-135.§-a, a „**Nem közigazgatási szerv ellen indított per további különös szabályai**” cím alatt rögzíti. *Ilyen igény elsősorban a szerződéses jogviszonyban, illetve a közszolgálati jogviszonyban fordul elő. A törvény értelmében efféle igényérvényesítéshez tipikusan marasztalási kereseti kérelmek terjeszthetők elő. Fontos, hogy mindig közigazgatási jogviszonyból származó követelésről lehet csak szó, a polgári jogi jogviszonyból származó követelések polgári bíróság előtt érvényesíthetők.*¹⁴⁹

Tárgyi perben a perbeli pozíciók felcserélődnek, így az alperesként nem az adott közigazgatási szerv fog állni. A pert az ellen a természetes vagy közigazgatási szervnek nem minősülő jogi személy ellen kell megindítani, akivel szemben a közigazgatási szerv igényt érvényesít.

A perrendtartás e pertípus vonatkozásában, a keresetindítás tekintetében az általánostól eltér, speciális szabályokat állapít meg. Törvény eltérő rendelkezése hiányában, a keresetlevelet a perben érvényesített igényt megalapozó tényről, körülményről való tudomásszerzés időpontjától számított kilencven napon belül kell a bíróságnál benyújtani. Törvény az igény érvényesítésével kapcsolatban megelőző eljárás lefolytatását írhatja elő, ebben az esetben a keresetlevelet az eljárást befejező döntés felperessel való közlésétől számított harminc napon belül a bíróságnál kell benyújtani.

A per az azonos felek között az általános szabályok szerint folyamatban lévő perhez egyesíthető, ha tárgyak egymással összefügg (együttes eljárás).

A keresetlevelet a bíróság közli az alperessel, egyidejűleg figyelmezteti az írásbeli ellenkérelem benyújtására, illetve a tárgyalás elmulasztásának következményeire, továbbá tájékoztatja a kereset el-

¹⁴⁵ Indokolás a 2017. évi I. törvény 130.§-hoz.

¹⁴⁶ Kp. 130.§-a.

¹⁴⁷ Pp. 357-361.§-a.

¹⁴⁸ Kp. 133.§-a.

¹⁴⁹ Indokolás a 2017. évi I. törvény 134.§-hoz.

ismerésének lehetőségéről és annak következményeiről.¹⁵⁰ Az alperes a keresetlevél közlésétől számított harminc napon belül írásbeli ellenkérelmet nyújthat be, amely a kereset elismerését vagy az eljárás megszüntetésére irányuló alaki védekezést, illetve érdemi védekezést tartalmaz. Az ellenkérelemben elő kell adni az annak alapjául szolgáló tényeket és ezek bizonyítékait. Az alperes az ellenkérelemben a tárgyalás tartását is kérheti, azonban a tárgyalás tartása iránti kérelem elmulasztása miatt igazolásnak nincs helye. Indokolt esetben – a határidő lejárta előtt a bíróságra beérkezett – kérelemre a bíróság az írásbeli ellenkérelem benyújtására rendelkezésre álló határidőt legfeljebb tizenöt nappal meghosszabbíthatja.¹⁵¹

VI.4. Köztisztviselési felügyeleti per

A köztisztviselési felügyeleti per a **köztisztviselők¹⁵² törvényességi felügyeletének eszköze**. Perindításra kizárólag a köztisztviselés felett törvényességi felügyeletet gyakorló szerv vagy az ügyészség jogosult. A köztisztviselés felett törvényességi felügyeletet gyakorló közigazgatási szerv vagy törvényességi ellenőrzést gyakorló ügyészség, vagyis a köztisztviselés felett törvényességi felügyeletet gyakorló szerv által az eredménytelen törvényességi felhívást követően indított perre főszabályként az egyszerűsített perre vonatkozó szabályok irányadók. Eltérés az általános szabályoktól, hogy a keresetlevelet a felhívásban meghatározott határidő eredménytelen elteltétől számított harminc napon belül a bíróságnál kell benyújtani.

Amennyiben a bíróság az indítványban állított jogsértést megállapítja, elsősorban a Kp. szerint általánosan alkalmazható jogkövetkezmények kiszabását rendeli el. Ezen szankciókon túlmenően a működés jogszerűségének helyreállítása érdekében azonban elrendelheti a jogsértés orvoslására jogosult köztisztviselési szerv összehívását; a jogsértő köztisztviselési szerv vagy tisztségviselő tevékenységét a jogszerűség helyreállításáig felfüggesztheti, illetve a köztisztviselés működése törvényességének biztosítására és ellenőrzésére **felügyelőbiztost** rendelhet ki.¹⁵³

Az általános szabályokban meghatározott, illetve a fenti speciális szankciókat a bíróság együttesen, kumuláltan is alkalmazhatja. Továbbá a bíróság az általános jogkövetkezményeket akkor is alkalmazhatja, ha a köztisztviselés felett törvényességi felügyeletet gyakorló szerv az általános szabályok szerint indított perben érdekelteként erre irányuló kérelmet terjeszt elő.

VI.5. Az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálatára irányuló, valamint a helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettségének elmulasztása miatti eljárások

A hatályos törvény a normakontroll-jellegre tekintettel az alkotmánybíróságról szóló törvény által használt fogalmakat, kifejezéseket alkalmazza.¹⁵⁴ A Kp. 139. §-ában foglalt *általános szabályok értelmében* a közigazgatási perrendtartás alábbi rendelkezéseit az önkormányzati rendelet más

¹⁵⁰ Kp. 134.§-a.

¹⁵¹ Kp. 135.§-a.

¹⁵² A 2006. évi LXV. törvény 8/A.§-a és a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény egyesületre vonatkozó szabályai határozzák meg. Köztisztviselés különösen a Magyar Tudományos Akadémia, a Magyar Művészeti Akadémia.

¹⁵³ Lásd bővebben: Kp. 138.§-a.

¹⁵⁴ Például: normakontroll, indítvány, bírói kezdeményezés stb.

jogszabályba ütközésének vizsgálatára irányuló, valamint a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségének elmulasztása miatti eljárásokban, a normakontroll sajátosságaira figyelemmel kell alkalmazni.

Az eljárást indítvánnyal kell megindítani, amelyre a keresetlevél szabályai alkalmazandók, azonban indítvánnyal az általános szabályok szerinti kereseti kérelem nem kapcsolható össze.¹⁵⁵ A törvény 141. §-a rögzíti, hogy az indítványt a Kúriánál kell benyújtani. Az általános szabályok alapján a Kúria előtt a jogi képviselőt kötelező,¹⁵⁶ de az alapvető jogok biztosa személyesen is eljárhat. A Kúria az indítványt tárgyaláson kívül bírálja el, de ez nem akadályozza annak, hogy indokolt esetben az indítvány tárgyaláson történő elbírálásáról döntsön.

A Kúria az indítvány beérkezésétől számított kilencven napon belül dönt, amely határidőt indokolt esetben egyszer, legfeljebb harminc nappal meghosszabbíthat – kivéve, ha ideiglenes alkalmazási tilalmat rendelt el.

A Kp. 139. § (2) bekezdésének értelmében a közigazgatási és munkaügyi bíróság a helyi önkormányzat képviselő-testületének normatív határozata vagy a meghozatalára irányuló kötelezettség elmulasztása iránti eljárása tárgyában, a fenti rendelkezéseket kell alkalmazni, és ahol törvény a Kúriáról rendelkezik, ott a közigazgatási és munkaügyi bíróságot kell érteni.

VI.5.1. Az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálatára irányuló eljárás

Az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálatára irányuló eljárás tekintetében indítvány benyújtására **törvény által feljogosított szerv** jogosult. A hatályos törvények az alapvető jogok biztosát és a helyi önkormányzat felett törvényességi felügyeletet gyakorló megyei, fővárosi kormányhivatalt, kivételesen a nemzetiségi önkormányzatot jogosítják fel a normakontroll eljárás kezdeményezésére. Az indítványnak a keresetlevélhez képest több tartalmi elemet kell tartalmaznia, egyrészt a Kúria által vizsgálandó önkormányzati rendelet és az önkormányzati rendelet jogszabálysértőnek talált rendelkezésének megjelölését; azon jogszabályi rendelkezés megjelölését, amelyet az önkormányzati rendelet sért; másrészt annak okát, hogy az indítványozó az adott rendelkezést miért tartja jogszabálysértőnek. A Kúria eljárása során az önkormányzati rendelet vitatott rendelkezésével szoros összefüggésben álló rendelkezésének más jogszabályba ütközését is vizsgálhatja.

Az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálatára irányuló eljárás **bírói indítvány** alapján is megindítható. Bírói kezdeményezésre abban az esetben van lehetőség, ha a bíróság az előtte folyamatban lévő eljárásban olyan önkormányzati rendelet rendelkezést kell alkalmaznia, amelynek más jogszabályba ütközését észleli. A bíróság az előtte folyamatban lévő eljárás felfüggesztése mellett a Kúriánál indítványozza az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálatára irányuló eljárást.¹⁵⁷

A Kúria – az azonnali jogvédelemre vonatkozó szabályok megfelelő alkalmazásával – kérelemre vagy hivatalból elrendelheti az önkormányzati **rendelet alkalmazásának ideiglenes tilalmát**, amely következtében az ügydöntő határozat közzétételét követő napig az érintett önkormányzati rendelet vagy annak rendelkezése nem alkalmazható.¹⁵⁸

Általános alkalmazási tilalom alkalmazásának akkor van helye, ha az önkormányzati rendelet vagy rendelkezésének megsemmisítésére, illetve más jogszabályba ütközésének megállapítására bírói indítvány alapján került sor. A megsemmisített önkormányzati rendelet, illetve annak rendelkezése

¹⁵⁵ Kp. 140.§-a.

¹⁵⁶ Kp. 27.§ (1) bekezdése.

¹⁵⁷ Kp. 144.§-a.

¹⁵⁸ Kp. 145.§ (1), (3) – lásd bővebben: Kp. 145.§-a.

zése nem alkalmazható a bíróság előtt folyamatban lévő egyedi ügyben, valamint valamennyi, a megsemmisítés időpontjában valamely bíróság előtt folyamatban lévő egyedi ügyben.¹⁵⁹

A Kúria az előterjesztett indítvány érdemében határozattal, az eljárás során felmerült minden más kérdésben végzéssel dönt. A Kúria határozatára az ítéletre vonatkozó rendelkezések irányadók.¹⁶⁰

Amennyiben az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközése nem állapítható meg, úgy a Kúria az indítványt elutasítja, és határidő tűzésével elrendeli, hogy a határozat közzétételére az önkormányzati rendelet kihirdetésével azonos módon kerüljön sor, ezzel egyidejűleg gondoskodik határozatának a honlapján történő közzétételéről.¹⁶¹

Ha a Kúria az önkormányzati rendelet vagy annak valamely rendelkezése más jogszabályba ütközését állapítja meg, a perrendtartás 146. §-a alapján:

- az önkormányzati rendeletet vagy annak rendelkezését megsemmisíti;
- az eljárás megindítását követően hatályon kívül helyezett önkormányzati rendelet vagy rendelkezése más jogszabályba ütközését állapítja meg;
- kimondja, hogy a kihirdetett, de még hatályba nem lépett önkormányzati rendelet vagy annak rendelkezése nem lép hatályba.

A Kúria elrendeli határozatának a hivatalos lapban, azaz a **Magyar Közlönyben** való közzétételét. A megsemmisített önkormányzati rendelet vagy annak rendelkezése a bíróság határozatának a közzétételt követő napon hatályát veszti, és e naptól nem alkalmazható, a kihirdetett, de hatályba nem lépett önkormányzati rendelet vagy annak rendelkezése pedig nem lép hatályba. A hatályvesztés időpontját, ha a jogbiztonság vagy az önkormányzati rendelet hatálya alá tartozó jogalanyok alapvető jogainak védelme indokolja, eltérően állapíthatja meg. A Kúria határozata mindenkire nézve kötelező.

VI.5.2. A helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettségének elmulasztása miatti eljárás

A helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségének elmulasztása iránti eljárást a törvényességi felügyeleti szerv indítványozhatja. A jogalkotási kötelezettség elmulasztásának megállapítására irányuló bírósági indítvány tartalmi elemeit a Kp. 148. § (1) bekezdése határozza meg.

Amennyiben a Kúria a jogalkotási kötelezettség elmulasztását állapítja meg, határozatában határidő tűzésével elrendeli, hogy a helyi önkormányzat a jogalkotási kötelezettségének tegyen eleget, ellenkező esetben az indítványt elutasítja, és határidő tűzésével elrendeli, hogy a határozat közzétételére az önkormányzati rendelet kihirdetésével azonos módon kerüljön sor, ezzel egyidejűleg gondoskodik határozatának a honlapján történő közzétételéről.¹⁶²

Előfordulhat azonban, hogy a Kúria által, a jogalkotási kötelezettség teljesítésére kitűzött határidő eredménytelenül telik el, és a helyi önkormányzat a Kúria határozatának nem tesz eleget. Ez esetben a törvényességi felügyeleti szerv – a kitűzött határidő eredménytelen elteltét követően előterjesztett – indítványa alapján a Kúria megállapítja, hogy a helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettségének nem tett eleget, és ezzel egyidejűleg felhatalmazza a törvényességi felügyeleti szerv vezetőjét, hogy az önkormányzati rendeletet vagy a normatív határozatot a helyi önkormányzat nevében alkossa meg. A Kúria a felhatalmazó határozat Magyar Közlönyben történő közzétételét is elrendeli, a közzétételt követően pedig a helyi önkormányzat a jogalkotási kötelezettség elmulasztását már nem orvosolhatja.

A Kúria fenti jogalkotási kötelezettség elmulasztását megállapító, illetve az önkormányzati rendelet vagy a normatív határozat megalkotására felhatalmazó határozata a törvényességi felügyeleti szerv és a helyi önkormányzat számára kötelező.¹⁶³

¹⁵⁹ Kp. 147.§ (1) – lásd bővebben: Kp. 147.§-a.

¹⁶⁰ Kp. 86.§-a.

¹⁶¹ Kp. 142.§ -a.

¹⁶² Kp. 142.§-a.

¹⁶³ Kp. 150.§-a.

VI.6. Az új eljárásra kötelező és a mulasztási ítélet teljesítésének kikényszerítésére irányuló eljárás

A perrendtartás 151. §-a alapján teljesítés kikényszerítése iránti kérelem terjeszthető elő a teljesítési határidő leteltétől számított kilencven napon belül az elsőfokú határozatot hozó bírósághoz, ha a közigazgatási szerv a teljesítési határidőn belül nem tett eleget a bíróság új eljárás lefolytatására kötelező jogerős határozatában foglaltaknak vagy a mulasztási ítéletből származó kötelezettségének. Az eljárás megindítására jogosultak köre szűk, arra a felperesnek vagy az érdekeltnek van lehetősége. A teljesítés kikényszerítése iránti kérelem alapján indult eljárásra bizonyos eltérésekkel az egyszerűsített per szabályai kell alkalmazni. Továbbá a Kp. XXVI. fejezetében foglalt szabályokat kell alkalmazni akkor is, ha a bíróság jogerős határozatában foglalt kötelezés kikényszerítése nem tartozik a bírósági végrehajtásról szóló törvény hatálya alá.

A kérelem alapján a bíróság tizenöt napon belül határidő tűzésével felhívja a közigazgatási szervet arra, hogy teljesítse kötelezettségét, vagy adjon magyarázatot a teljesítés elmaradására, a magyarázatot alátámasztó iratok egyidejű megküldése mellett. Ebben az esetben lehetőség van az iránymutatás pontosítására, tisztázására.

Ha a közigazgatási szerv a felhívás alapján teljesít, a bíróság az eljárást megszünteti, és a közigazgatási szervet a kérelmező költségeinek megtérítésére kötelezi. Azonban, ha a közigazgatási szerv a teljesítés elmaradására nem ad magyarázatot vagy az nem alapos, a bíróság a közigazgatási szervet – a kérelmező költségeinek megtérítésére kötelezése mellett – teljesítési bírsággal sújtja,¹⁶⁴ illetve a teljesítési bírság kiszabása mellett további intézkedéseket tehet.¹⁶⁵

VI. 7. A közigazgatási szerv kijelölésére irányuló eljárás

A kijelölési eljárás a hatósági eljárásban bekövetkezett hatásköri összeütközés feloldására irányuló eljárás.¹⁶⁶ A bíróságtól a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szerv kijelölése kérhető, ha ugyanazon közigazgatási cselekményre nézve több közigazgatási szerv állapította meg hatáskörét vagy annak hiányát, és utóbbi miatt a közigazgatási hatósági eljárás nem indulhat meg vagy nincs folyamatban. A kijelölés iránti kérelmet a bíróságnál a hatásköri vitában érintett közigazgatási szerv, illetve az a személy terjesztheti elő, akinek jogával, jogos érdekével kapcsolatban a hatásköri vita kialakult.

A kijelölés tárgyában a bíróság három hivatásos bíróból álló tanácsban, a kérelem előterjesztésétől számított harminc napon belül végzéssel dönt. A kijelölési eljárásra egyebekben az egyszerűsített per szabályait kell alkalmazni. A kijelölési eljárást befejező végzés ellen nincs helye perújításnak.¹⁶⁷

¹⁶⁴ A teljesítési bírság összege az ügy körülményeihez és a kötelezettségszegés súlyához igazodóan százezer és tízmillió forint között állapítható meg. A teljesítési bírság ismételten kiszabható, ha a teljesítésre észszerű időn belül nem került sor.

¹⁶⁵ Lásd bővebben: Kp. 152-153.§-át.

¹⁶⁶ Indokolás a 2017. évi I. törvény 154.§-hoz.

¹⁶⁷ Kp. 154.§-a.

VII. FELHASZNÁLT JOGANYAGOK

1. Magyarország Alaptörvénye
2. A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény
3. A bíróságok elnevezéséről, székhelyéről és illetékességi területének meghatározásáról szóló 2010. évi CLXXXIV. törvény
4. Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény
5. Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény
6. Az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény
7. A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény
8. Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény
9. A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. I. törvény
10. A közigazgatási bíróságokról szóló 2018. évi CXXX. törvény
11. A közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépéséről és egyes átmeneti szabályokról szóló 2018. évi CXXXI. törvény
12. 39/1997. (VII. 1.) AB határozat
13. 6/1998. (III.11.) AB határozat
14. 7/2013. (III. 1.) AB határozat
15. 72/1995. (XII. 15.) AB határozat
16. 1/2017. (I. 17.) AB határozat Országgyűlés 2016. december 6-i ülésnapján elfogadott, a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény 7. § (4) bekezdése, valamint a 12. § (2) bekezdése a) és c) pontjai alaptörvény-ellenességének megállapításáról
17. Az Általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény indokolása
18. A Közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. I. törvény indokolása

VIII. IRODALOMJEGYZÉK

1. Balogh-Békesi Nóra – Pollák Kitti – Vértesy László (2018): A közigazgatási hatósági eljárás jogorvoslati rendszere különös tekintettel a közigazgatási perre. NKE, Budapest.
2. Boros Anita – Darák Péter (szerk.) (2018): Az általános közigazgatási rendtartás szabályai. NKE, Budapest.
3. Herbert Küpper (2014): Magyarország átalakuló közigazgatási bírászkodása. MTA Law Working Papers, Budapest..
4. Patyi András – Köblös Adél (2016): A közigazgatási bírászkodás alkotmányos alapjai. Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás, Budapest.
5. Patyi András (szerk.) (2012): A hatósági eljárásjog a közigazgatásban. Dialóg Campus kiadó, Budapest-Pécs.
6. Patyi András (2002): Közigazgatási bírászkodásunk modelljei. Logod Bt., Budapest.
7. Patyi András (2015): Megállapítások és tézisek a magyar közigazgatási bírászkodás körében, in: Hack Péter – Kirply Eszter – Korinek László – Patyi András (szerk.): Gályapadból laboratóriumot. Tanulmányok Finszter Géza professzor tiszteletére, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest.
8. Petrik Ferenc (szerk.) (2017): A közigazgatási perrentartás magyarázata. HVG-Orac kiadó, Budapest.
9. Rozsnyai Krisztina (2013): A hatékony jogvédelem biztosítása a közigazgatási bírászkodásban. ACTA HUMANA, Budapest, 2013/1. 117–130.
10. Rozsnyai Krisztina (2011): Szubjektív vagy/és objektív jogvédelem, Jogtudományi Közlöny, 2004/6, 213–214.; Patyi András: Közigazgatási bírászkodás de constitutione ferenda=Ratio legis – ratio iuris. in: Ünnepi Tanulmányok Tamás András tiszteletére 70. születésnapja alkalmából. Szent István Társulat, Budapest.
11. Tomcsányi Móric (1926): A magyar közigazgatási jog alapintézményei, Budapest.
12. Trócsányi László (1990): A közigazgatási bírászkodás egyes elméleti és gyakorlati kérdései, Budapest.

A Nemzeti Közsolgálati Egyetem kiadványa.



Nemzeti Közsolgálati Egyetem;
Államtudományi és Közigazgatási Kar
www.uni-nke.hu

Felelős Kiadó:

Prof. Dr. Kis Norbert Dékán

Címe:

1083 Budapest, Üllői út 82.

Kiadói szerkesztő:

Császár-Biró Anna

Tördelőszerkesztő:

Friebert Máté

ISBN 978-963-498-067-4

A kiadvány
a **KÖFOP-2.1.1-VEKOP-15-2016-00001**
„A közszolgáltatás komplex kompetencia,
életpálya-program és oktatás technológiai fejlesztése”
című projekt keretében készült el és jelent meg.

SZÉCHENYI 



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE