

A KÖZIGAZGATÁSI BÍRÁSKODÁS ALAPJAI



Balogh-Békesi Nóra –
Pollák Kitti – Vértesy László



*Az eredeti 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

Szakmai lektor:

Dr. habil. Boros Anita

A hatályosítást 2020-ban elvégezte:

Dr. Pollák Kitti

A hatályosított kézirat lezárásának dátuma:

2020. március 24.

Kiadja:

© NKE, 2020.

Felelős kiadó:

Prof. Dr. Kis Norbert
rektorhelyettes

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 bírászkodás fogalma, jelentősége, célja és alkotmányos alapjai	5
I.2 Közigazgatási bírászkodás története Magyarországon	6
II. Általános rendelkezések	8
II.1 Alapvető rendelkezések	8
II.2 A bíróságok, a hatáskör és az illetékesség kérdései	10
II.3 A felek és az érdekelt	12
II.4 A képviselő és egyéb általános szabályok	14
III. A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény: az elsőfokú eljárás	16
III.1 A kereset	16
III.1.1 A kereseti kérelem fajtái és a keresethalmazat	17
III.1.2 A keresetlevél benyújtása	17
III.1.3 A keresetlevél továbbítása	18
III.1.4 A keresetlevél benyújtása a bíróságnál	19
III.1.5 A védírat	20
III.1.6 Keresetváltogatás	20
III.1.7 Elállás a keresettől	20
III.2 Intézkedések a keresetlevél alapján és azonnali jogvédelem	20
III.2.1 A keresetlevél vizsgálata	20
III.2.2 Áttétel	21
III.2.3 A keresetlevél visszautasítása	22
III.2.4 A keresetlevél benyújtásához fűződő jogi hatályok fenntartása	22
III.2.5 Azonnali jogvédelem	22
III.3 Perelőkészítés, egyezség és közvetítés	24
III.3.1 A tárgyalás kitűzése	24
III.3.2 Idézés a tárgyalásra	25
III.3.3 Az egyezség és a közvetítés	25
III.4 A tárgyalás és a tárgyaláson kívüli elbírálás	25
III.5 Az eljárás megszüntetése	27
IV. A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény: határozatok	28
IV.1 A bíróság határozatai	28
IV.2 A határozatok joghatásai és teljesítése	31
V. A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény: perorvoslatok és az alkotmányjogi panasz esetén követendő eljárás	32
V.1 Rendes perorvoslat: a fellebbezés	32
V.2 Rendkívüli perorvoslatok	34
V.2.1 Felülvizsgálat	34
V.2.2 Perújítás	35
V.3 Az alkotmányjogi panasz esetén követendő eljárás	36

VI. A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény: különös közigazgatási perek és egyéb közigazgatási bírósági eljárások	37
VI.1 Egyszerűsített per	37
VI.2 Mulasztási per	38
VI.3 Marasztalási per	39
VI.4 Köztisztviselési felügyeleti per	40
VI.5 Az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálatára irányuló, valamint a helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettségének elmulasztása miatti eljárások	40
VI.5.1 Az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálatára irányuló eljárás	41
VI.5.2 A helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettségének elmulasztása miatti eljárás	42
VI.6 Közigazgatási nemperes eljárások	42
VI.7 A közigazgatási szerv kijelölésére irányuló eljárás	43
VII. Jogszabálytár	44
VIII. Irodalomjegyzék	45

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. A legfőbb bírósági szerv a Kúria. (2) A bíróság dönt büntetőügyben, magánjogi jogvitában, a közigazgatási határozatok törvényességéről, az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről

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, 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, Budapest–Pécs. BOROS Anita – DARÁK Péter (szerk.) (2018): Az általános közigazgatási rendtartás szabályai. NKE, Budapest. PATYI András – VARGA Zs. András (2019): A közigazgatási eljárásjog alapjai és alapelvei. Institutiones administrationis – A magyar közigazgatás és közigazgatási jog általános tanai V. kötet. Dialóg Campus, Budapest. PATYI András (2019): A magyar közigazgatási bíráskodás elmélete és története. Dialóg Campus, Budapest. HORVÁTH E. Írisz – LAPSÁNSZKY András – WOPERA Zsuzsa (2019): Közigazgatási perjog. Dialóg Campus, Budapest.

³ PETRIK i. m. 25., Megjegyezendő, hogy a közigazgatási bíráskodás, a közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálata és a közigazgatási per nem azonos fogalmak. Lásd PATYI (2012) i. m. 474.

⁴ Lásd 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 Megjegyezendő, 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.

és megsemmisítéséről, a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapításáról és törvényben meghatározott egyéb ügyben. (3) A Kúria a (2) bekezdésben meghatározottak mellett biztosítja a bíróságok jogalkalmazásának egységét, a bíróságokra kötelező jogegységi határozatot hoz.” 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.

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

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

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.

Az elmúlt két évtizedben a közigazgatási bíraskodás továbbfejlesztése és ezzel kapcsolatban a szervezetre, a hatáskörre és az eljárásra vonatkozó szabályozás visszatérő kérdésként jelent meg a szakirodalomban.¹² A közigazgatási bíraskodás 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 bíraskodás 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. E törvényeket számos nemzetközi és hazai kritika érte. Végül a Kormány 2019. május 30-án benyújtott T/6295 A közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépésének elhalasztásáról című törvényjavaslatában az önálló közigazgatási bírósági szervezet felállításának elhalasztását indítványozta határozatlan ideig. **A közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépésének elhalasztásáról szóló 2019. évi LXI. törvényt** az Országgyűlés a 2019. július 2-i ülésnapján fogadta el. **2020. március 31. napjával pedig megszűnnek a 2013. január 1-jétől működő közigazgatási és munkaügyi bíróságok. 2020. április 1-jével a Kp. is jelentősen módosul.**

¹² Lásd PATYI András (2002): Közigazgatási bíraskodásunk 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 rendel, 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 jogviszonytal kapcsolatos jogvita is.¹⁷

Közigazgatási cselekmények például az egyedi döntés, 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 köztisztviselési 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 jogaikat gyakorolhassák és kötelezettségeiket teljesíthessék. Külön nevesíti a törvény a felek tájékoztatáshoz és nyilatkozattételhez való jogát, amely a bíróság oldalán kötelezettséggé 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 – nyilatkozhatnak. 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. A második szinten a törvényszékek találhatóak, 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 rendelkeztek, de például a jogorvoslat szempontjából a rendes bírósági szervezetbe tagolódtak. Húsz közigazgatási és munkaügyi bíróság működött, tizenkilenc a megyeszékhelyeken,³¹ és egy a fővárosban. 2020. március 31. napjával megszűntek a 2013. január 1-jétől működő közigazgatási és munkaügyi bíróságok.

Törvényszékek megyeszékhelyeken és a fővárosban működnek.³²

Közigazgatási perekben a Kp. 7. § (1) bekezdései alapján első fokon ítélezik a közigazgatási kollégiummal működő törvényszékek törvényben meghatározott esetben a Kúria.

Nyolc közigazgatási kollégiummal működő törvényszék van Magyarországon: a Fővárosi Törvényszék, a Budapest Környéki Törvényszék, a Debreceni Törvényszék, a Győri Törvényszék, a Miskolci Törvényszék, a Pécsi Törvényszék, a Szegedi Törvényszék és a Veszprémi Törvényszék.

A Kúria első és végső fokon jár el

- az alkotmányjogi panasz orvoslása eljárási eszközének megállapítására irányuló eljárásban,
- a helyi önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálatára irányuló eljárásban,
- a helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettségének elmulasztása miatti eljárásban,
- a felozlatás kivételével a gyülekezési joggal kapcsolatos eljárásban,
- az eljáró közigazgatási szerv kijelölésére irányuló eljárásban és
- a törvény által hatáskörébe utalt ügyben.

Az ítélőtábla közigazgatási perekben nem jár el.

Másodfokon a Kúria ítélezik.

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 **Az illetékesség** azt mutatja meg, hogy azonos szintű bíróságok közül, melyik jár el a konkrét ügyben. A Kp. 13. §-a alapján, ha más bíróság kizárólagos illetékessége megállapítva nincs, a perre az a bíróság illetékes, amelynek illetékességi területén

- a) ingatlanhoz kapcsolódó jog vagy kötelezettség, illetve ingatlanra vonatkozó jogviszony esetében az **ingatlan fekszik**,
- b) tevékenység bejelentése vagy engedélyezése esetében a **tevékenység gyakorolásának helye vagy tervezett helye** található,

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

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

³² Két kivétel: a Nógrád megyei törvényszék székhelye Balassagyarmat, a Békés megyei Gyula. Elnevezésük a megyeszékhely nevéhez 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.

- c) az a) és b) pontban meghatározottak kivételével, a **több mint egy megyére kiterjedő** illetékességgel eljáró közigazgatási szerv közigazgatási tevékenysége esetében a **felperes lakóhelye, tartózkodási helye, székhelye található,**
- d) az a)–c) pontban meghatározottak kivételével a **mulasztó közigazgatási szerv székhelye** található,
- e) az a)–d) pontban meghatározottak hiányában a **per tárgyává tett közigazgatási cselekmény** – többfokú eljárásban megvalósított cselekmény esetén az elsőfokú közigazgatási cselekmény – **megvalósult.**

A közigazgatási tevékenység megvalósulása helyének a fővárosi székhelyű, de Pest megye területére vagy annak egy részére illetékes közigazgatási szerv székhelyén megvalósult tevékenység esetében Pest megyét kell tekinteni.

A Fővárosi Törvényszék kizárólagosan illetékes

- a közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatos per kivételével arra a jogvitára, amely
 - törvény eltérő rendelkezésének hiányában az önálló szabályozó szerv, az autonóm államigazgatási szerv és a kormányzati főhivatal,
 - a vasúti igazgatási szerv,
 - a légiközlekedési hatóság és
 - a Magyar Nemzeti Bank
 közigazgatási tevékenységével kapcsolatos,
- a minősített adatok megismerésével kapcsolatos jogvitára, valamint
- a köztisztviselő, annak szerve, illetve tisztségviselője közigazgatási tevékenységével kapcsolatos jogvita, a köztisztviselő szervei, illetve tisztségviselői közötti jogvita, továbbá a köztisztviselő, szervei, illetve tisztségviselői és a köztisztviselő felett törvényességi felügyeletet vagy ellenőrzést gyakorló szerv közötti jogvita elbírálására,
- ha a közigazgatási tevékenység külföldön valósult meg.

Főszabály szerint első fokon tehát a **közigazgatási kollégiummal működő törvényszék** ítélezik. A közigazgatási kollégiummal működő törvényszék illetékességi területe közigazgatási jogvitákban az alábbiak szerint alakul:

- Fővárosi Törvényszék: Budapest főváros;
- Budapest Környéki Törvényszék: Nógrád megye, Pest megye;
- Debreceni Törvényszék: Hajdú-Bihar megye, Jász-Nagykun-Szolnok megye, Szabolcs-Szatmár-Bereg megye;
- Győri Törvényszék: Győr-Moson-Sopron megye, Komárom-Esztergom megye, Vas megye;
- Miskolci Törvényszék: Borsod-Abaúj-Zemplén megye, Heves megye;
- Pécsi Törvényszék: Baranya megye, Somogy megye, Tolna megye;
- Szegedi Törvényszék: Bács-Kiskun megye, Békés megye, Csongrád megye;
- Veszprémi Törvényszék: Fejér megye, Veszprém megye, Zala megye.

A **közigazgatási szerződéssel kapcsolatos perre** az a törvényszék illetékes, amelynek illetékességi területén a per tárgyává tett szerződést megkötötték. A főkötelezett elleni perre bármilyen címen illetékes bíróság a mellékkötelezettel szembeni igény elbírálására is illetékes. A felek a közigazgatási szerződéssel kapcsolatban felmerült jövőbeli jogvitájuk esetére – törvény eltérő rendelkezése hiányában – a közigazgatási szerződés egyedileg megtárgyalt szerződési rendelkezésében kiköthetik valamely törvényszék illetékességét. E bíróság – törvény eltérő rendelkezése vagy a felek eltérő megállapodása hiányában – a közigazgatási szerződéssel kapcsolatos valamennyi perre kizárólagosan illetékes. A kikötés hatálya kiterjed a jogutódra is.

Nincs helye illetékességi kikötésnek olyan ügyben, amelyre törvény valamely bíróság kizárólagos illetékességét állapítja meg. A felek a közigazgatási szerződéssel kapcsolatban felmerült jövőbeli jogvitájuk esetére nem köthetik ki a Fővárosi Törvényszék illetékességét.

A közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatos perre a munkavégzés helye – ha a munkavégzés helye külföld, akkor a munkáltató szerv székhelye – szerinti bíróság illetékes. A természetes személy felperes a közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatos pert a belföldi lakóhelye, ennek hiányában belföldi tartózkodási helye szerint illetékes bíróság előtt is megindíthatja.

Több illetékes bíróság közül az a bíróság jár el, amelyhez a keresetlevelet elsőként benyújtották, illetve továbbították.

Közigazgatási perben a **társasbíráskodás elve** a fő szabály,³⁴ 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 a kétfokú közigazgatási eljárásban hozott közigazgatási cselekmény vizsgálatára indított perben, a tízmillió forintot meg nem haladó alapösszegű fizetési kötelezettséget vitató kereset alapján indult perben, a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek és a harmadik országbeli állampolgárok beutazásával és tartózkodásával, valamint a menedékkjoggal kapcsolatos perben, a járási (kerületi) hivatal vezetője vagy helyi önkormányzat szerve által megvalósított közigazgatási tevékenységgel kapcsolatos perben, a hatósági igazolvánnyal, hatósági bizonyítvánnyal, illetve hatósági nyilvántartás vezetésével kapcsolatos perben, a hatósági határozattal szemben kizárólag a hatósági eljárás egyéb résztvevőjének keresete alapján indult perben, járulékos közigazgatási cselekménnyel, valamint a kérelmet visszautasító vagy az eljárást megszüntető döntéssel kapcsolatos perben, a mulasztási perben, a közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatos perben és a közigazgatási nemperes eljárásban. A végzés elleni fellebbezést is egyesbíró bírálja el.³⁵ Az ügy különös bonyolultsága miatt az egyesbíró elrendelheti a három hivatásos bíróból álló tanács eljárását. A Kúrián szintén 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 illelhetnek 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 ügyészség, illetve a törvényességi felügyeletet vagy törvényességi ellenőrzést gyakorló szerv, de

³⁴ Lásd Alaptörvény 27. cikk (1) bekezdés.

³⁵ A Kp. által meghatározott kötelező esetek felsorolását lásd 8. § (3), (5) bekezdései.

csak akkor, hogy ha e szervezetek a törvényellenesség megszüntetésére tett felhívásában megállapított határidő eredménytelenül telt el. Több szakaszból álló eljárás végén kerülhet sor e szervezetek általi perindításra, a per célja 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 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 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). Önálló perindítási joguk van a köztestületeknek, 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. Végül a per megindítására jogosult a törvényességi felügyeletet vagy törvényességi ellenőrzést gyakorló szerv vagy az ügyész, ha általános hatályú rendelkezés megsemmisítését indítványozza.³⁶

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.³⁷

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 kihat.³⁸ Alperesi pertársaság jön létre, tehát több alperes együtt perelhető, ha például az építési hatóság határozata a katasztrófavédelmi hatóság szakhatósági állásfoglalásán alapul.³⁹

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.⁴⁰

³⁶ Lásd Kp. 17. §-át.

³⁷ Lásd Kp. 18. §-át.

³⁸ PETRIK Ferenc (2017): A felek és az érdekelt. In: A közigazgatási perrendtartás magyarázata (szerk. PETRIK Ferenc). HVG-Orac, Budapest. 108.

³⁹ Lásd részletesen Kp. 19. §-át.

⁴⁰ Lásd részletesen Kp. 20. §-át.

II.4 A képviselet és egyéb általános szabályok

A közigazgatási perben a képviseletre 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 ügyintézés 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 érdek-képviseleti szervezet is. Ügyvédjelölt és ügyvédi kamarai nyilvántartásba vett jogi előadó a törvényszék végzése elleni fellebbezés kivételével, a Kúria előtt – az iratok megtekintése, azokról másolat kérése vagy készítése kivételével – nem járhat el.⁴¹

A jogi képviselet kötelező – a törvényszék végzése elleni fellebbezési eljárás kivételével – a Kúria előtt, a közigazgatási szerződéssel kapcsolatos perben, illetve a Fővárosi Törvényszék előtt, ha a közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatos per kivételével arra a jogvitára, amely törvény eltérő rendelkezésének hiányában az önálló szabályozó szerv, az autonóm államigazgatási szerv és a kormányzati főhivatal, a vasúti igazgatási szerv, a légiközlekedési hatóság és a Magyar Nemzeti Bank közigazgatási tevékenységével kapcsolatos; a minősített adatok megismerésével kapcsolatos jogvita esetén; valamint a köztestület, annak szerve, illetve tisztségviselője közigazgatási tevékenységével kapcsolatos jogvita, a köztestület szervei, illetve tisztségviselői közötti jogvita, továbbá a köztestület, szervei, illetve tisztségviselői és a köztestület felett törvényességi felügyeletet vagy ellenőrzést gyakorló szerv közötti jogvita esetén. Ezekben az esetekben eljárásra jogosult a közigazgatási szerv jogi szakvizsgálóval 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.⁴²

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.⁴³ 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.

⁴¹ Kp. 26. §.

⁴² Kp. 27. §

⁴³ Lásd ehhez kapcsolódóan POLLÁK Kitti (2018): Eljárásjogi szabályozás. In: BALOGH-BÉKESI Nóra – POLLÁK Kitti – VÉRTESY László (2018): A közigazgatási hatósági eljárás jogorvoslati rendszere különös tekintettel a közigazgatási perre. NKE, Budapest.

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.⁴⁴

A minta per egy új jogintézmény a közigazgatási perben, egy speciális felfüggesztési ok.⁴⁵ 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.⁴⁶

Az eljárás félbeszakadása akkor merül fel jellemzően, ha valamilyen jogutódlásról van szó a perben.⁴⁷ Közigazgatási perben speciális szabály, hogy a jogszabályon alapuló alperesi jogutódlás esetén 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.⁴⁸ A félbeszakadás és a felfüggesztés joghatása azonos, megszűnésüktől a határidők újra kezdődnek.⁴⁹

⁴⁴ Lásd részletesen Kp. 30. §-át.

⁴⁵ Kp. 33. §.

⁴⁶ Lásd részletesen Kp. 31. §-át.

⁴⁷ Megjegyezzük azt is, hogy félbeszakadási ok, ha a bíróság működését elháríthatatlan esemény akadályozza például súlyos természeti katasztrófa.

⁴⁸ 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.

⁴⁹ Lásd részletesen Kp. 32. §-át.

III. A KÖZIGAZGATÁSI PERRENDTARTÁSRÓL SZÓLÓ 2017. ÉVI I. TÖRVÉNY: AZ ELSŐFOKÚ ELJÁRÁS⁵⁰

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.⁵¹

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.⁵²

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.

⁵⁰ E fejezet VÉRTESY László írása.

⁵¹ Indokolás a 2017. évi I. törvény 37. §-hoz.

⁵² 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, illetve sérelemdíj megfizetésére kötelezés.⁵³ 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.⁵⁴

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.⁵⁵ A Kp. 39. § (1) bekezdése főszabályként a keresetlevelet – ha törvény eltérően nem rendelkezik – a vitatott közigazgatási cselekmény közlésétől számított harminc napon belül kell a vitatott cselekményt megvalósító közigazgatási szervhez benyújtani. Ha 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. Többfokú közigazgatási eljárásban hozott cselekmény esetén a keresetlevelet az elsőfokon eljáró közigazgatási szervnél kell benyújtani.

⁵³ Indokolás a 2017. évi I. törvény 38. §-hoz.

⁵⁴ Kp. 39. §-a.

⁵⁵ Kp. 48. § (1) i) pontja.

A keresetlevél benyújtására nyitva álló határidőt az ítélezési szünet nem érinti,⁵⁶ tehát a keresetlevelet akkor is benyújtásra nyitva álló határidőn belül kell benyújtani, ha az éppen ítélezési szünetben esedékes. Jelenleg az ítélezési szünet 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.⁵⁷

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 képviselő 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.⁵⁸

III.1.3 A keresetlevél továbbítása

A Kp. 40. §-a rögzíti a keresetlevél továbbítására vonatkozó határidőket. A keresetlevelet a benyújtásától számított harminc 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 keresetlevelet a benyújtástól számított tizenöt napon belül az ügy irataival együtt felterjeszti a másodfokon eljáró közigazgatási szervhez, amely azokat a benyújtástól számított harminc napon belül továbbítja a bírósághoz. A járási (fővárosi kerületi) hivatal eljárásában hozott cselekmény esetében a járási (fővárosi kerületi) hivatal a keresetlevelet a benyújtástól számított tizenöt napon belül az ügy irataival együtt felterjeszti a fővárosi és megyei kormányhivatalhoz, amely azokat a benyújtástól számított harminc 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,⁵⁹ 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.

⁵⁶ Kp. 39. § (4) bekezdése.

⁵⁷ Kommentár az 1952. évi III. törvényhez.

⁵⁸ Kp. 39. § (6) bekezdése.

⁵⁹ Indokolás a 2017. évi I. törvény 40. §-hoz.

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.⁶⁰

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.⁶¹

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.⁶² Amennyiben a keresetlevél vagy az iratok törvény által védett adatot tartalmaznak, a védíratban erre utalni kell, és az iratokat ennek megfelelően kell továbbítani.⁶³

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.

⁶⁰ Kp. 40. § (8) bekezdése.

⁶¹ Indokolás a 2017. évi I. törvény 40. §-hoz.

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

⁶³ Kp. 40. § (5)–(7) bekezdése.

III.1.5 A védírat

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 ügy iratainak továbbításával egyidejűleg van lehetősége. A védíratban 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 védíratban 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.⁶⁴

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 védírat ebben az esetben a keresetlevét továbbítására vonatkozó határidőn belül terjeszthető elő.

III.1.6 Keresetváltoztatás

A felperest megilleti a **keresetváltoztatás joga**, azonban ezen joggal 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.⁶⁵

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.⁶⁶

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 eljárási rendben bírálja el, amiről végzést hoz. A végzés ellen fellebbezésnek van helye.

⁶⁴ Indokolás a 2017. évi I. törvény 42. §-hoz.

⁶⁵ Kp. 43. §-a.

⁶⁶ Kp. 44. §-a.

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 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,⁶⁷ ennek hiányában a kereseti kérelmet visszautasítja.⁶⁸ 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.

⁶⁷ Kp. 47. §, 48. § (1) b) pontja.

⁶⁸ Kp. 81. § (2) bekezdése.

III.2.3 A keresetlevél visszautasítása

A Kp. 48. §-a taxatíve 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.⁶⁹ 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.⁷⁰

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.⁷¹

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

⁶⁹ Kp. 81. § (1) a) pontja.

⁷⁰ Kp. 49. §-a.

⁷¹ Lásd Kp. 52–54. §-a.

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 főszabályként 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 fogantató 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.⁷²

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 amilyennel 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.⁷³

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.

⁷² Kp. 50. §-a.

⁷³ 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 tanácsulást 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 tanácsulást 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.⁷⁴

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.⁷⁵

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.⁷⁶

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.

⁷⁴ Kp. 56. §-a.

⁷⁵ Lásd Kp. 60–64. §-át.

⁷⁶ 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 gondoskodik. 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 jelenléte, a bíróság a képviselő lehetőségének kizárásával a felet a személyes megjelenés kötelezettségével is idézheti.⁷⁷

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.⁷⁸

Bírósági közvetítést, amennyiben ahhoz a felek és az érdekelték 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 érdekelték 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.⁷⁹

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 tényelődások tisztázatlanságára, azok értelmezésére, kiegészítésére, és az ellentmondások feloldására; ügyel arra, hogy a felek és az érdekelték a tényállításaikat, nyilatkozataikat és bizonyítási indítványukat 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

⁷⁷ Kp. 59. §-a.

⁷⁸ Lásd bővebben Kp. 64–68. §-át.

⁷⁹ Lásd bővebben Kp. 69–70. §-át.

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 szabályait⁸⁰ 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.⁸¹ 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 figyelemzteti 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 (érdekelte) 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 felek személyében a per során beállott változás esetén – a perbelépési kérelemben, illetve a perbevonásától vagy a perbeállításától 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.

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.

⁸⁰ Pp. 231–237. §-a.

⁸¹ Kp. 73. §-a.

A közigazgatási perrendtartás a **bizonyítás eljárási szabályai** tekintetében speciális rendelkezéseket tartalmaz, és a polgári perrendtartás szabályait⁸² 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 bíróság hivatalból bizonyítást rendelhet el az olyan tény, körülmény alátámasztására szolgáló bizonyítékok tekintetében, amelyeket hivatalból kell figyelembe vennie, a kiskorú vagy fogyatékosági támogatásra jogosult személy érdekeit veszélyeztető jogsértésre való hivatkozás esetén, vagy ha törvény így rendelkezik. A bíróság a bizonyítás hivatalbóli elrendeléséről a feleket tájékoztatja, és felhívja őket észrevételeik és az ezekre vonatkozó bizonyítékok – vagy a bíróság által meghatározott bizonyítékok – előterjesztésére.

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. Közzolgálati 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.⁸³ A perrendtartás taxatívén 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.⁸⁴

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 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.⁸⁵

⁸² Pp. 236–283. §-a.

⁸³ Indokolás a 2017. évi I. törvény 81. §-hoz.

⁸⁴ Kp. 82. §-a.

⁸⁵ Lásd részletesen Kp. 83. §-át.

IV. A KÖZIGAZGATÁSI PERRENDTARTÁSRÓL SZÓLÓ 2017. ÉVI I. TÖRVÉNY: HATÁROZATOK⁸⁶

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.**⁸⁷

Az ítélet lehet **keresetet elutasító vagy a keresetnek helyt adó.**⁸⁸

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 érdekeltisége, 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.⁸⁹

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 dologról dönt, egyfelől a jogsértés megállapításáról, másfelől valamilyen jogkövetkezmény alkalmazásáról.⁹⁰

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.

⁸⁶ E fejezet BALOGH-BÉKESI Nóra írása.

⁸⁷ 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.

⁸⁸ Megjegyezzük, hogy az ítéletekre a Kp. különös eljárási szabályai között is találunk rendelkezéseket.

⁸⁹ A Kúria Kfv.I.35.183/2012/6. sz. ítélete.

⁹⁰ Kivételként a megállapítási ítéletet említhetjük, amelynél nincs alkalmazható jogkövetkezmény.

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: Möt.v.) például előírja, hogy a bíróság megállapíthatja a kormányhivatal kereseti kérelme eredményeként az önkormányzat feladat-ellátási (közszolgáltatási) kötelezettsége elmulasztását, majd kötelezheti a feladata elvégzésére.⁹¹

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 bíróság a jogsértő közigazgatási cselekményt megváltoztathatja, ha az ügy természete azt megengedi, a tényállás megfelelően tisztázott, a rendelkezésre álló adatok alapján a jogvita véglegesen eldönthető, és a közigazgatási cselekmény többfokú közigazgatási eljárásban valósult meg, vagy a megváltoztatást egyfokú közigazgatási eljárásban megvalósított közigazgatási cselekmény esetén törvény lehetővé teszi. A bíróság a közigazgatási cselekményt akkor is megváltoztatja, ha az ügy természete azt megengedi és a megismételt eljárásban a közigazgatási szerv – azonos jogi vagy tényhelyzet alapján – a bíróság jogerős ítéletével ellentétes cselekményt tett

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.⁹²

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.⁹³

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 kapsol a jogalkotó.

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;

⁹¹ Möt.v.140. § (1) bekezdése.

⁹² Kp. 90. §-a.

⁹³ Kp. 91. §-a.

- a közigazgatási szerv cselekményét kizárólag az ügyben nem alkalmazható jogszabályi rendelkezésre alapította;
- a közigazgatási cselekmény megváltoztatásának nincs helye.⁹⁴

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.⁹⁵

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.⁹⁶

A **marasztalási per** gyűjtőfogalom, ennek keretében két nevesített per vonatkozásában tartalmaz a Kp. az ítéletre külön szabályokat.⁹⁷ Az egyik a közigazgatási szerződéssel kapcsolatos perben hozott, a másik a Közszolgálati Döntőbizottság határozatával szemben indított perben hozott ítélet.⁹⁸ 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 töri 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.

⁹⁴ Kp. 92. § (1) bekezdése.

⁹⁵ Kp. 92. § (2) bekezdése.

⁹⁶ Kp. 93. §-a.

⁹⁷ Lásd MUDRÁNÉ LÁNG Erzsébet (2017): Határozatok. In: PETRIK Ferenc (szerk.): A közigazgatási perrendtartás magyarázata. HVG-Orac, Budapest, 316.

⁹⁸ 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 fogalmát használja. Akkor lesz a hatóság döntése végleges, ha azt a hatóság már nem változtathatja meg.⁹⁹ 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.¹⁰⁰

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.¹⁰¹ 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.¹⁰² 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.

⁹⁹ Felhívjuk a figyelmet arra, hogy az Ákr. kivételeket is meghatároz, a hivatalból induló jogorvoslatoknál biztosítja korlátok között a módosítást, visszavonást.

¹⁰⁰ Ákr. 82. §.

¹⁰¹ BOROS Anita et al. (2012).: Hatósági eljárásjog a közigazgatásban. (PÁTYI András szerk.) Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 476.

¹⁰² 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^{103,104}

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. Megjegyzendő, 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 határozatokat lehet megtámadni, **rendes perorvoslatoknak** hívjuk; míg azokat a perorvoslatokat, amelyekkel jogerős határozatokat lehet megtámadni **rendkívüli perorvoslatoknak** nevezzük. Ezek alapján a Kp. rendes perorvoslati eszközként a fellebbezést,¹⁰⁵ míg rendkívüli perorvoslati eszközként a felülvizsgálatot és a perújítást határozza meg.

V.1 Rendes perorvoslat: a fellebbezés

A fellebbezés¹⁰⁶ 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 végzései is.¹⁰⁷

A fellebbezés előterjesztésére jogosult a fél, az érdekelt,¹⁰⁸ 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 **jogszabálysértésre hivatkozással** lehet előterjeszteni; új tény vagy bizonyíték előterjesztésére, csak akkor van lehetőség, ha az az elsőfokú ítélet meghozatalát követően jutott a fellebbező fél tudomására, és elbírálása esetén rá kedvezőbb határozatot eredményezett volna. Másrésztől 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.¹⁰⁹

¹⁰³ E fejezet Pollák Kitti írása.

¹⁰⁴ E fejezet megírásához felhasználtuk többek közt: a Kp. indokolását, PETRIK Ferenc (szerk.) (2017): A közigazgatási perrendtartás magyarázata. HVG-Orac, Budapest.

¹⁰⁵ A Kp.-ben perorvoslatként meghatározott fellebbezést nem azonos az Ákr.-ben meghatározott fellebbezéssel. Lásd Ákr. 116–119. §.

¹⁰⁶ Lásd részletesen PETRIK i. m. 338–355., Kp. 99–114. §.

¹⁰⁷ A bíróság végzései elleni fellebbezés tekintetében lásd Kp. 112–114. §.

¹⁰⁸ Lásd Kp. 20. §.

¹⁰⁹ Fellebbezés tartalmát lásd Kp. 100. §-a.

A Kp. 99. § kimondja továbbá, hogy: „[h]a törvény lehetővé teszi, az elsőfokú ítélet ellen jogszabálysértésre, illetve a **Kúriának a Bírósági Határozatok Gyűjteményében közzétett határozatától** (a továbbiakban: a Kúria közzétett határozata) **jogkérdésben** való eltérésre hivatkozással fellebbezéssel élhet a fél, az érdekelt, valamint a rendelkezés rá vonatkozó része ellen az, akire az ítélet rendelkezést tartalmaz.”

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 d) az elektronikus kapcsolattartásra köteles fellebbezésre jogosult vagy a jogi képviselő nem elektronikus úton vagy elektronikus úton, de nem a jogszabályban meghatározott módon terjesztette elő, vagy az elektronikus úton kapcsolatot tartó fellebbezésre jogosult nem jogszabályban meghatározott módon terjesztette elő, akkor a fellebbezést **visszautasítja**. A fellebbezést visszautasító végzés ellen fellebbezésnek van helye. 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.¹¹⁰

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.¹¹¹ A fél a fellebbezésben és a fellebbezési ellenkérelemben kérheti tárgyalás tartását.¹¹² 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 vagy a Kúria közzétett határozatától jogkérdésben való eltérés 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,¹¹³
 - 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,

¹¹⁰ Kp. 104. §-a.

¹¹¹ Kp. indokolása 120.

¹¹² A tárgyalásra vonatkozó részletszabályokat lásd Kp. 107. §-a.

¹¹³ Ezen okok abszolút hatályon kívül helyezési okoknak minősülnek. Lásd Petrik i. m. 350–351.

Megjegyezendő, 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,¹¹⁴ az elsőfokú bíróság ítéletét teljes egészében vagy abban a részében, amelyre a megszüntetési ok fennáll, hatályon kívül helyezi.¹¹⁵

V.2 Rendkívüli perorvoslatok

V.2.1 Felülvizsgálat

A felülvizsgálat¹¹⁶ **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, illetve a Kúria közzétett határozatától jogkérdésben való eltérésre hivatkozással** terjesztheti elő felülvizsgálati kérelmét. Megjegyezendő, 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.¹¹⁷

Nincs helye felülvizsgálatnak

- az elsőfokon jogerőre emelkedett határozat ellen, kivéve, ha a fellebbezést törvény nem teszi lehetővé, vagy kizárja,
- ha a fél a fellebbezési jogával nem élt és a másik fél fellebbezése alapján a másodfokú bíróság az elsőfokú határozatot helybenhagyta,
- a jogerős határozatnak csupán a kamatfizetésre, a perköltségre, a teljesítési határidőre vagy a részletfizetésre vonatkozó rendelkezései ellen,
- a Kúria határozata ellen,
- ha azt törvény különösen indokolt esetben kizárja.

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** három¹¹⁸ hivatásos bíróból álló tanácsban jár el.¹¹⁹

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.

¹¹⁴ Lásd Kp. 81–82. §-át.

¹¹⁵ Lásd részletesen Kp. 109–111. §-át.

¹¹⁶ Lásd részletesen Petrik i. m. 356–368., Kp. 115–121. §-át.

¹¹⁷ Lásd részletesen Kp. 116. §-át.

¹¹⁸ Lásd a Kp. 8. § (6) bekezdését.

¹¹⁹ Kp. 7. § (3) bekezdés alapján.

A felülvizsgálati kérelem befogadásának több esete van. A Kúria a felülvizsgálati kérelmet akkor fogadja be, ha

- az ügy érdemére kiható jogszabálysértés vizsgálata
 - a joggyakorlat egységének vagy továbbfejlesztésének biztosítása,
 - a felvetett jogkérdés különleges súlya, illetve társadalmi jelentősége,
 - az Európai Unió Bírósága előzetes döntéshozatali eljárásának szükségessége,
 - a kérelmező alapvető eljárási jogának valószínűsíthető sérelme, vagy az ügy érdemére kiható egyéb eljárási szabályszegés, illetve
- a Kúria közzétett határozatától jogkérdésben való eltérés miatt indokolt.

A felülvizsgálati kérelemben meg kell jelölni a kérelem befogadhatóságának okát, azonban annak fennállását bizonyítani és azt – kivéve ha a kérelmező alapvető eljárási jogának valószínűsíthető sérelme, vagy az ügy érdemére kiható egyéb eljárási szabályszegés – indokolni nem kell. Abban az esetben ha a befogadási ok a Kúria közzétett határozatától jogkérdésben való eltérés akkor meg kell jelölni azt a közzétett kúriai határozatot és annak azt a részét, amelytől a felülvizsgálni kért határozat jogkérdésben eltér. A fél által megjelölt befogadhatósági okhoz a bíróság nincs kötve.

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 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 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.¹²⁰

A felülvizsgálati eljárás során a **Kúria döntési jogkörei** a következők:

- Ha a felülvizsgálni kért határozat az ügy érdemére kiható módon jogszabálysértő, illetve a Kúria közzétett határozatától jogkérdésben eltér, a bíróság a jogerős határozatot
 - egészben vagy részben hatályon kívül helyezi, és szükség esetén az ügyben eljáró bíróságot új eljárás lefolytatására és új határozat hozatalára utasítja,
 - ügy változtatja meg, hogy a megtámadott közigazgatási cselekményt megsemmisíti, és a közigazgatási szervet új eljárás lefolytatására kötelezi.
- Ha a felülvizsgálni kért határozat a jogszabályoknak megfelel, vagy olyan eljárási szabálysértés történt, amely az ügy érdemi elbírálására nem hatott ki, illetve az a Kúria közzétett határozatától jogkérdésben nem tér el, a Kúria a megtámadott határozatot hatályában fenntartja.¹²¹

V.2.2 Perújítás

A perújítás a felülvizsgálat mellett a másik rendkívüli perorvoslati lehetőség.¹²² 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.**”¹²³ Ez alapján, a perújítás vonatkozásában a Pp. szabályait kell közigazgatási perben is megfelelően alkalmazni. **Perújítási ok**¹²⁴ például ha a fél

¹²⁰ Kp. 117–120. §.

¹²¹ Kp. 121. §.

¹²² Lásd PETRIK i. m. 368–370., Kp. 122. §-át.

¹²³ Lásd Pp. 392–404. §-a.

¹²⁴ Lásd részletesen Pp. 393. §-át.

olyan tényre vagy bizonyítékra, illetve olyan jogerős bírói vagy más hatósági határozatra hivatkozik, amelyet a bíróság a perben nem bírált el, feltéve, hogy az – elbírálása esetén – rá kedvezőbb határozatot eredményezhetett volna. A Pp. részletesen meghatározza a perújítási eljárás szabályait, így a perújítási kérelem benyújtásának határidejét,¹²⁵ helyét, a perújítási kérelem elintézésének módját.¹²⁶

A Kp. a perújítás kapcsán csak néhány speciális szabályt rögzít. Kiemelendő, hogy csak a jogerős ítélet és az eljárást befejező érdemi határozat¹²⁷ ellen van lehetőség perorvoslással 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 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.¹²⁸

V.3 Az alkotmányjogi panasz esetén követendő eljárás¹²⁹

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.¹³⁰ **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 alábbi kivétellel – az elsőfokon 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.

¹²⁵ 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.”

¹²⁶ Lásd Pp. 397–404. §-át.

¹²⁷ A Kp. nem ad meghatározást arra, hogy mi minősül eljárást befejező érdemi határozatnak. Lásd Petrik i. m. 370.

¹²⁸ Kp. 122. § (3) bekezdése.

¹²⁹ Lásd Petrik i. m. 370–375, Kp. 123. §-át.

¹³⁰ 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 ELJÁRÁSOK¹³¹

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 taxatív 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 – a tevékenység gyakorlásához szükséges köztisztületi vagy más szervezeti nyilvántartás és az ingatlan-nyilvántartás kivételével – a hatósági nyilvántartás vezetésével kapcsolatos perben,
- a kizárólag a hatósági eljárás egyéb résztvevőjének keresete alapján indult perben,
- a járulékos közigazgatási cselekménnyel, továbbá a közigazgatási szerv visszautasító vagy az eljárást megszüntető döntésével kapcsolatos perben,
- a feloszlatás kivételével a gyülekezési joggal kapcsolatos perben,
- a harmadik országbeli állampolgárok, illetve azok családtagjai számára kérelmezett, kilencven napot meg nem haladó tervezett tartózkodásra jogosító vízummal kapcsolatos perben,
- a hadköteles fegyver nélküli katonai szolgálat iránti kérelmével 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.¹³² Az egyszerűsített pert a bíróság tárgyaláson kívül bírálja el.

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.¹³³

¹³¹ E fejezet VÉRTESY László írása.

¹³² Kp. 124. §-a.

¹³³ Kp. 125. §

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 kell kezelni azt a közigazgatási cselekményt, amelynek tényállását a bíróság ítélezésének alapjául fogadta el.¹³⁴ 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.¹³⁵

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.¹³⁶

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.¹³⁷ A mulasztási perben a hivatkozott törvénynek az egyszerűsített perre vonatkozó szabályait bizonyos eltérésekkel kell alkalmazni.¹³⁸

A törvény 128. §-a értelmében a mulasztási per megindítására jogosult az ügyfél, illetve az, akinek jogát a mulasztás közvetlenül érinti, a köztisztület feletti törvényességi ellenőrzési jogkörén kívül eljáró ügyészség, továbbá a helyi, illetve a nemzetiségi önkormányzat felett 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 többletkövetelményt 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.¹³⁹

¹³⁴ Kp. 87. §

¹³⁵ Indokolás a 2017. évi I. törvény 126. §-hoz.

¹³⁶ Kp. 126. §.

¹³⁷ Indokolás a 2017. évi I. törvény 128. §-hoz.

¹³⁸ Kp. 127. §.

¹³⁹ Kp. 129. §.

VI.3 Marasztalási per

A marasztalási kereseti kérelem irányulhat a közigazgatási jogviszonyból eredő kötelezettség teljesítésére kötelezés, a közigazgatási szerződéses jogviszonnyal vagy a közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatban okozott kár megtérítésére, illetve sérelemdíj megfizetésére kötelezés.¹⁴⁰ 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 Közszolgálati Döntőbizottság határozatát támadó kereseti kérelem alapján indult eljárásban néhány eltéréssel az elsőfokú eljárásra vonatkozó szabályok alkalmazandók. A pert az ellenérdekű féllel szemben, a keresetlevél Közszolgálati 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.¹⁴¹

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 szabályait¹⁴² 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 végrehajtandó.¹⁴³

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.¹⁴⁴

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 tárgyük egymással összefügg (együttes eljárás).

A keresetlevelet a bíróság közli az alperessel, egyidejűleg figyelmezteti az írásbeli ellenkérelem benyújtása, illetve a tárgyalás elmulasztásának következményeire, továbbá tájékoztatja a kereset elismerésének lehetőségéről és annak következményeiről.¹⁴⁵ Az alperes a keresetlevél közlésétől számított harminc napon belül írásbeli ellenkérelmet nyújthat be, amely a kereset elismerését vagy

¹⁴⁰ Kp. 130. §.

¹⁴¹ Kp. 130. §-a.

¹⁴² Pp. 357–361. §-a.

¹⁴³ Kp. 133. §-a.

¹⁴⁴ Indokolás a 2017. évi I. törvény 134. §-hoz.

¹⁴⁵ Kp. 134. §-a.

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.¹⁴⁶

VI.4 Köztisztviselési felügyeleti per

A köztisztviselési felügyeleti per a **köztisztviselők¹⁴⁷ 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.¹⁴⁸

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 a más által indított perben érdekeltként 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.¹⁴⁹ A Kp. 139. §-ában foglalt általános szabályok értelmében a közigazgatási perrendtartás alábbi rendelkezéseit az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálatára irányuló, a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségének elmulasztása miatti, továbbá a helyi önkormányzat képviselő-testületének normatív határozata vagy a meghozatalára irányuló kötelezettség elmulasztása megállapítására irányuló 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.¹⁵⁰ A törvény

¹⁴⁶ Kp. 135. §-a.

¹⁴⁷ 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.

¹⁴⁸ Lásd bővebben Kp. 138. §-a.

¹⁴⁹ Például: normakontroll, indítvány, bírói kezdeményezés stb.

¹⁵⁰ Kp. 140. §-a.

141. §-a rögzíti, hogy az indítványt a Kúriánál kell benyújtani. Az általános szabályok alapján a Kúria előtt a jogi képviselet kötelező,¹⁵¹ de az alapvető jogok biztosja 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.

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.¹⁵²

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.¹⁵³

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 nem alkalmazható a bíróság előtt folyamatban lévő egyedi ügyben, valamint valamennyi, a megsemmisítés időpontjában valamely bíróság előtt folyamatban lévő egyedi ügyben.¹⁵⁴

A Kúria az előterjesztett indítvány érdemében határozattal, az eljárás során felmerült minden más kérdésben végzéssel dönt. A Kúria határozatára az ítéletre vonatkozó rendelkezések irányadók.¹⁵⁵

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.¹⁵⁶

¹⁵¹ Kp. 27. § (1) bekezdése.

¹⁵² Kp. 144. §-a.

¹⁵³ Kp. 145. § (1), (3) – lásd bővebben Kp. 145. §-a.

¹⁵⁴ Kp. 147. § (1) – lásd bővebben Kp. 147. §-a.

¹⁵⁵ Kp. 86. §-a.

¹⁵⁶ Kp. 142. §-a.

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.¹⁵⁷

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.¹⁵⁸

VI.6 Közigazgatási nemperes eljárások

A közigazgatási nemperes eljárásban a Kp. az egyszerűsített perre vonatkozó szabályait – a Kp. 151. §, valamint törvényben foglalt eltérésekkel – kell a nemperes eljárás sajátosságainak megfelelően alkalmazni. Az eljárás kérelemre indul, amelyre a keresetlevélre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni. A kérelemmel az általános szabályok szerinti kereset nem kapcsolható össze. Ha törvény eltérően nem rendelkezik, az eljárásban kizárólag okirati bizonyításnak van helye. A bíróság a kérelemről ítélet hatályú végzésben határoz, amelyre az ítéletre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni. A végzés ellen fellebbezésnek nincs helye.

¹⁵⁷ Kp. 142. §-a.

¹⁵⁸ Kp. 150. §-a.

A teljesítés kikényszerítése iránti kérelem esetén a felperes vagy az érdekelt a teljesítési határidő leteltétől számított kilencven napon belül a teljesítés kikényszerítése érdekében kérelemmel fordulhat az elsőfokú határozatot hozó bírósághoz, ha a közigazgatási szerv a teljesítési határidőn belül nem tett eleget a jogerős bírósági határozatból származó új eljárás lefolytatására vagy elmulasztott közigazgatási cselekmény megvalósítására vonatkozó kötelezettségének. 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. Ha a közigazgatási szerv a felhívás alapján teljesít, a bíróság az eljárást megszünteti, és a közigazgatási szervet a kérelmező költségeinek megtérítésére kötelezi.

Kiemelendő a teljesítési bírság alkalmazása. 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. Nem alapozza meg a teljesítési bírság alkalmazását, ha a közigazgatási szerv a bíróság által előírt eljárási cselekmények hiánytalan fogantatását követően – ha ezek hatására a bíróságtól eltérő jogi értékelésre jut – nem az új eljárás lefolytatására kötelező jogerős határozatban kifejtett jogi álláspontot foglalja el, illetve nem az ott meghatározott jogkövetkezményt alkalmazza. 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. A teljesítési bírságot kiszabó végzés ellen nyolc napon belül van helye fellebbezésnek, amelyről a bíróság tizenöt napon belül dönt.

A Kp. egyéb különös közigazgatási nemperes eljárások alatt szabályozza az eljárási cselekmény előzetes engedélyezését és a védekezés céljából készült irat minősítése iránti eljárást.¹⁵⁹

VI.7 A közigazgatási szerv kijelölésére irányuló eljárás

A kijelölési eljárás a hatósági eljárásban bekövetkezett hatásköri összeütközés feloldására irányuló eljárás.¹⁶⁰ 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.¹⁶¹

¹⁵⁹ Kp. 151–153/B. §-át.

¹⁶⁰ Indokolás a 2017. évi I. törvény 154. §-hoz.

¹⁶¹ Kp. 154. §-a.

VII. JOGSZABÁLYTÁR

- Magyarország Alaptörvénye
- A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény
- A bíróságok elnevezéséről, székhelyéről és illetékességi területének meghatározásáról szóló 2010. évi CLXXXIV. törvény
- Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény
- Az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény
- A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény
- Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény
- A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. I. törvény
- 39/1997. (VII. 1.) AB határozat
- 6/1998. (III.11.) AB határozat
- 7/2013. (III. 1.) AB határozat
- 72/1995. (XII. 15.) AB határozat
- 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
- Az Általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény indokolása
- 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. HORVÁTH E. Írisz – LAPSÁNSZKY András – WOPERA Zsuzsa (2019): Közigazgatási perjog. Dialóg Campus, Budapest.
4. KÜPPER, Herbert (2014): Magyarország átalakuló közigazgatási bíraskodása. MTA Law Working Papers, Budapest.
5. PATYI András – KÖBLÖS Adél (2016): A közigazgatási bíraskodás alkotmányos alapjai. Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás, 2016/3.
6. PATYI András (szerk.) (2012): A hatósági eljárásjog a közigazgatásban. Dialóg Campus, Budapest–Pécs.
7. PATYI András (2002): Közigazgatási bíraskodásunk modelljei. Logod Bt., Budapest.
8. PATYI András (2015): Megállapítások és tézisek a magyar közigazgatási bíraskodás körében, in: HACK Péter – KIRPLY Eszter – KORINEK László – PATYI András (szerk.): Gályapadból laboratóriumot. Tanulmányok Finszter Géza professzor tiszteletére, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest.
9. PATYI András – VARGA Zs. András (2019): A közigazgatási eljárásjog alapjai és alapelvei. Institutiones administrationis – A magyar közigazgatás és közigazgatási jog általános tanai V. kötet. Dialóg Campus, Budapest.
10. PATYI András (2019): A magyar közigazgatási bíraskodás elmélete és története. Dialóg Campus, Budapest.
11. PETRIK Ferenc (szerk.) (2017): A közigazgatási perrendtartás magyarázata. HVG-Orac, Budapest.
12. ROZSNYAI Krisztina (2013): A hatékony jogvédelem biztosítása a közigazgatási bíraskodásban. ACTA HUMANA, Budapest, 2013/1. 117–130.
13. ROZSNYAI Krisztina (2011): Szubjektív vagy/és objektív jogvédelem, Jogtudományi Közlöny, 2004/6, 213–214.; PATYI András: Közigazgatási bíraskodás de constitutione ferenda = Ratio legis – ratio iuris. In: Ünnepi tanulmányok Tamás András tiszteletére 70. születésnapja alkalmából. Szent István Társulat, Budapest, 2011.
14. TOMCSÁNYI Móric (1926): A magyar közigazgatási jog alapintézményei. Budapest.
15. TRÓCSÁNYI László (1990): A közigazgatási bíraskodás egyes elméleti és gyakorlati kérdései. Budapest.

A Nemzeti Közszolgálati Egyetem kiadványa.



Kiadó:

Nemzeti Közszolgálati Egyetem;
Közigazgatási Továbbképzési Intézet
www.uni-nke.hu

Felelős kiadó:

Prof. Dr. Kis Norbert rektorhelyettes
Címe: 1083 Budapest, Üllői út 82.

Kiadói szerkesztő:

Császár-Biró Anna

Tördelőszerkesztő:

Vöröss Ferenc

ISBN 978-963-498-316-3 (PDF)

Az eredeti 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  2020



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE