

Csajági Tímea

doktorandusz (ELTE ÁJTK, Polgári Eljárásjogi Tanszék)

Jogsérelem orvoslása a közigazgatási szerv által avagy a hatékony bírói jogvédelem ellehetetlenítése

A keresetlevélben állított jogsérelem közigazgatási hatóság általi orvoslása jogintézményének gyakorlati alkalmazása kapcsán tapasztalt anomáliák

I. Bevezetés

Mind a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (rég. Pp.) 337. §-a, mind pedig a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Kp.) 83. §-a lehetőséget biztosít(ott) arra, hogy a felperes által a keresetlevélben állított jogsérelmet maga a közigazgatási hatóság, vagy annak felügyeleti szerve orvosolja. Amennyiben a közigazgatási szerv, vagy felügyeleti, illetve jogorvoslati szerve a jogsérelmet a kereseti kérelemben foglaltak szerint orvosolta, úgy a bíróság az eljárást részben vagy egészben megszüntette.

A jogsérelem közigazgatási eljárás keretében történő orvoslása tehát nem újkeletű jogintézmény. A jogintézmény vonatkozásában a Kp. több módosítást, pontosítást is eszközölt, melyek az alábbiakban részletesen ismertetésre kerülnek, de alkalmazásának feltételeit és szabályait alapjaiban nem változtatta meg. Kérdésként merülhet fel, hogy ennek fényében miért esett választásom e témára.

A témaválasztás indoka, hogy a közelmúltban a jogintézmény gyakorlati alkalmazása során anomáliák voltak tapasztalhatók a Kp. egyértelműbb, pontosabb szabályai ellenére is. Nevezetesen, a közigazgatási hatóság¹ egy ügyben² a keresetlevél benyújtását követően, annak hatására, az alapul fekvő, felperes által vitatott, a bírósági felülvizsgálat tárgyát képező másodfokú határozatát visszavonta és az első fokon eljáró közigazgatási hatóságot új eljárás lefolytatására és új határozat meghozatalára kötelezte. Erre a közigazgatási hatóságnak természetesen jogszabály biztosította lehetősége van. Ugyanakkor, a problémát az okozta, hogy a másodfokú közigazgatási hatóság, azaz a megindított közigazgatási per alperese ezen új, megismételt eljárás lefolytatását és új határozat meghozatalát elrendelő döntésében olyan iránymutatást adott az első fokon eljáró közigazgatási hatóság számára, hogy a megismételt eljárásban a felperes keresetlevélben megjelölt elsődleges kereseti kérelmét semmiképpen nem vizsgálhatja, az ugyanis az alperesi pozícióban lévő másodfokú hatóság szerint nem megalapozott. Ugyanakkor, a felperes másodlagos kereseti kérelme

¹ A konkrét ügyben adóhatóság.

² Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 18.K.27.520/2018/6.

vonatkozásában elismerte, hogy e tekintetben valóban nem megfelelően járt el az elsőfokú hatóság, ezért a megismételt eljárásban a felperes másodlagos kereseti kérelme vizsgálendő, ennek kapcsán – szükség esetén – szakértő kirendelése is indokolt lehet. Tekintettel arra, hogy az alperes új másodfokú határozatával az eredeti másodfokú határozatát visszavonta, ezért a bíróság úgy tekintette, hogy a közigazgatási per lefolytatásának feltételei a végleges és bíróság által felülvizsgálható döntés hiányában nem állnak fenn, ezért a bírósági eljárást teljes egészében megszüntette. Az elsőfokú közigazgatási hatóság pedig az alperes új végzésében foglalt iránymutatás alapján a megismételt eljárásban kizárólag a felperes másodlagos kereseti kérelmében foglaltakat vizsgálhatta, ugyanis a fent kifejtettek szerint az alperes a felperes elsődleges kereseti kérelme vonatkozásában kifejezetten rögzítette, hogy az nem vizsgálható, mert alperes véleménye szerint az nem megalapozott. A megismételt eljárásban az elsőfokú hatóságot köti a másodfokú hatóság iránymutatása, eljárása tehát akkor tekinthető jogszerűnek, ha az iránymutatásban foglaltakat teljesíti. Azonban az alperes új döntésében rögzített iránymutatása a jogintézmény céljával homlokegyenest ellentétes helyzetet eredményezett, ugyanis nemhogy orvosolta volna a felperes által a keresetlevélben állított jogsérelmet, hanem kifejezetten eliminálta a felperes elsődleges kereseti kérelmét. Ugyanis, a bíróság az eljárást teljes egészében megszüntette a korábbi határozat visszavonása okán, az elsőfokon eljáró közigazgatási hatóság pedig kizárólag a másodlagos kereseti kérelem vizsgálatára szűkített megismételt eljárást folytatott le. A felperes elsődleges kereseti kérelmének érvényesítését tehát a közigazgatási hatóság által tett intézkedések teljes egészében ellehetetlenítették. Ugyanis, hiába biztosított a megismételt eljárásban hozott határozattal szemben a fellebbezés, illetve a bírósági felülvizsgálat lehetősége, ha a felperes elsődleges kereseti kérelme nem képezte a megismételt eljárás tárgyát. Nem képezhette, hiszen annak vizsgálatát a másodfokú közigazgatási hatóság kizárta. A megismételt eljárásban pedig kifejezetten akkor jogszerű az elsőfokon eljáró szerv eljárása, az általa meghozott döntés, ha az iránymutatásban foglaltakat teljesíti. A bíróság a megismételt eljárás során kezdeményezett közigazgatási per keretében is a közigazgatási hatóság döntésének jogszerűségi felülvizsgálatát végzi el. Tehát azon abszurd helyzet állt elő, hogy az elsőfokú közigazgatási hatóság eljárását a megismételt eljárásban kifejezetten az tette jogszerűvé, hogy a másodfokú hatóság iránymutatásában foglaltakat teljesítette, így ellehetetlenítve a felperes elsődleges kereseti kérelmének érvényesítését.

Jelen tanulmány célja tehát a keresetlevélben állított jogsérelmet közigazgatási eljárás keretében történő orvoslása jogintézményének vizsgálata, a jogintézmény céljának megjelölése a jelenleg hatályos szabályok bemutatásán keresztül. Továbbá annak elemzése, hogy vajon milyen intézkedések megtételére lett volna lehetőség, illetve szükség a fenti abszurd helyzet kapcsán akár

a bíróság, akár a közigazgatási hatóság részéről ahhoz, hogy e súlyos (alapjogi) jogsérelmet is előidéző helyzet elkerülhető legyen.

II. A jogintézmény célja

A keresetlevélben állított jogsérelem közigazgatási eljárás keretében való orvosolásának célja, hogy abban az esetben, ha az eljáró közigazgatási hatóság csak a keresetlevél kézhezvételét követően észlelte a jogszabálysértést, akkor még legyen lehetősége visszavonni vagy módosítani a döntését, ezáltal elkerülve a jogvita közigazgatási perben történő elbírálását, mely akár évekig is elhúzódhat és jelentős költségeket generálhat mind az ügyfél, mind az állam, illetve egyébként a hatóság oldalán is. Amennyiben azonban az alperes úgy dönt, hogy érdemben perbe bocsátkozik, akkor ezt követően már ne változtathassa meg később álláspontját, szintén jelentős költségeket okozva ezzel mind az ügyfélnek, mind az államnak.³

III. A jogintézmény Kp-ben deklarált szabályai

Amint az fent említésre került, a Kp. a régi Pp. szabályozásához hasonlóan szintén lehetőséget biztosít a közigazgatási hatóság számára, hogy ha a keresetlevélben állított jogsértéseket a döntése meghozatala során a hatóság nem észlelte volna, de utólag ezeket – akár saját utólagos „önrevíziója” révén, akár a keresetlevélben foglaltak alapján – felismeri, akkor lehetősége legyen e jogsértést orvosolni és elkerülni a minden fél számára jelentős költség- és időráfordítást eredményező közigazgatási pert. Ha az alapvető szabályok nem is változtak a régi Pp. szabályozásához képest, de – részben a Kp. által bevezetett újításokból következően is – kis mértékben módosultak a jogintézmény szabályai.

Az alábbiakban kifejtettek vonatkozásában szükségesnek tartom előre bocsátani, hogy egy hatósági döntés eljárásjogi módosításától, visszavonásától el kell határolni az anyagi jogi módosítást, visszavonást. Ugyanis míg az előbbi eset a jogszabálysértő döntés orvoslására szolgál, addig az anyagi jogi visszavonás új tény alapján egy hatósági ügy eldöntését jelenti.⁴

³ Barabás Gergely: Kp. 83. §-hoz fűzött magyarázat - 1. A jogsérelem orvoslása az eljárás során. In: Barabás Gergely – F. Rozsnyai Krisztina - Kovács András György (szerk.): Kommentár a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvényhez, Wolters Kluwer Hungary Kiadó, Budapest 2018.

⁴ Balogh-Békesi Nóra: 3. Hivatalból induló jogorvoslati eljárások - 3.1. A döntés saját hatáskörben történő módosítása, visszavonása. In: Az általános közigazgatási rendtartás szabályai. (szerk. Boros Anita – Darák Péter). Nemzeti Közsolgálati Egyetem. 237. o. https://www.uni-nke.hu/document/uni-nke-hu/Boros_Anita%20Darak_Pater_Akr_tk.pdf (2020.05.07.)

III.1. A jogsérelem orvoslásának módja, illetve tárgya: A közigazgatási hatóság döntésének módosítása, visszavonása és a jogsérelem orvoslása

A régi Pp. 337. § (1) bekezdése úgy fogalmazott, hogy „[h]a a bíróság tudomást szerez arról, hogy a közigazgatási szerv felülvizsgálni kért határozata ellen az ügyész felhívással élt, vagy pedig a felettes közigazgatási szerv a határozatnak felügyeleti úton való felülvizsgálata iránt intézkedett, a tárgyalást az ügyészi felhívás elbírálásáig, illetve a felügyeleti intézkedéssel elrendelt újabb határozat meghozataláig - legfeljebb azonban harminc napra – felfüggeszti.”

A régi Pp. e szabálya tehát egyértelműen a hatósági döntésekre volt alkalmazható, mely a régi Pp. 324. § (2) bekezdésében foglalt hatásköri szabályokból volt levezethető. Ugyanis a régi Pp-ben a közigazgatási per tárgyát a közigazgatási határozat felülvizsgálata képezte. „A közigazgatási per (a közigazgatási eljárás szempontjából) jogorvoslat – az államigazgatási szerv vagy az államigazgatási ügy intézésére jogosított más szerv (együtt: közigazgatási szerv) hatósági államigazgatási ügyben hozott határozatának (együtt: közigazgatási határozat) felülvizsgálatára irányuló per.”⁵

A Kp. azonban változtatott ezen a megfogalmazáson, hiszen a Kp. komoly változást hozott abban a tekintetben, hogy mi a közigazgatási per tárgya, milyen hatósági tevékenységekkel szemben vehető igénybe a bírói út. Ennek oka, hogy a régi „Pp. 324. § (2) bekezdése túl szűkre szabta a bírói utat és olyan közigazgatási döntés, tevékenység ellen zárta ki a jogorvoslatot, amely ellen alkotmányosan azt biztosítani kellett volna.”⁶

Erre tekintettel a közigazgatási perjogi kodifikáció egyik kitűzött célja volt a Kp. tárgyi hatályának tágabb körben való meghatározása. „A jogalkotó a perrendtartás tárgyi hatályát a lehető legnagyobb körben kívánta meghatározni. Ezt támasztja alá egyébként a közigazgatási ügyekben eljáró bíróságok hatáskörének generálklauzulával való meghatározása is a 12. §-ban. A tárgyi hatály – a perrendtartás elnevezésének megfelelően – a közigazgatási perekre terjed ki, melyek célja a 4. §-ban rögzített közigazgatási jogviták elbírálása.”⁷

A közigazgatási jogvita közigazgatási per tárgyaként való meghatározásával lehetőség nyílt a korábbi probléma orvoslására, miszerint a korábbi szabályozás bizonyos közigazgatási tevékenységek ellen kizárta a bírói út igénybevételét, noha egyébként a jogorvoslatához való jogot ezen esetekben is biztosítani kellett volna. A bírói út tehát a tárgyi hatály kitágítása révén már nem pusztán a közigazgatási döntésekkel szemben vehető igénybe, hanem a hézagmentes és hatékony

⁵ Kiss - Sántba: Pp. 324. §-hoz fűzött magyarázat - 1. A közigazgatási per fogalma. In: Németh János – Kiss Daisy: Nagykommentár a Polgári Perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvényhez, (CompLex Jogtár, elérhető: uj.jogtar.hu, frissítve: 2018. március 21.), Wolters Kluwer Hungary Kiadó, Budapest 2014.

⁶ Barabás: Kp. 4. §-hoz fűzött magyarázat - 1. A közigazgatási tevékenység fogalma. In: Kommentár a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvényhez...

⁷ Horváth E. Írisz: Kp. 1. §-hoz fűzött magyarázat - Tárgyi hatály. In: Petrik Ferenc (szerk.): A közigazgatási eljárás szabályai II. - Kp. - A közigazgatási perrendtartás magyarázata, (HVG-Orac Jogkódex, frissítve: 2018. szeptember 30.), HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest 2019.

jogvédelem érdekében a közigazgatási jogvita, mint generálklauzula képezi a közigazgatási per keretében felülvizsgálható tevékenységek körét. *„A közigazgatási jogvita a közigazgatás közigazgatási jog által szabályozott cselekményeinek és mulasztásainak törvényességével kapcsolatos jogvitaként határozható meg alapvetően.”*⁸

Megjegyzendő, hogy a kodifikáció során deklarált céllal ellentétben a 2019. december 20. napjától beiktatott jogszabályi módosítás részben újra szűkítette azon közigazgatási cselekmények körét, melyek a közigazgatási per keretében felülvizsgálhatók.

III.2. A keresetlevélben állított jogsérelem közigazgatási eljárás keretében való orvoslásának időbeli korlátja

A jogsérelem közigazgatási eljárás keretében való orvoslásának időbeli korlátozása iránti igény már a régi Pp. hatálya alatt is felmerült. Ugyanis a 2008. évi a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) novellához fűzött miniszteri indokolás alapján, *„a hatóság részéről már-már visszaélésszerű joggyakorlásnak minősül, ha a közigazgatási eljárás lefolytatását követően, a közigazgatási per legutolsó szakaszában a várható bírósági határozatra tekintettel vonja vissza a hatóság jogszabálysértő döntését.”*⁹

Erre tekintettel már a korábban hatályos szabályozásba is beiktatásra került időbeli korlát a közigazgatási eljárási szabályok szintjén is. A Ket. 114. § (2) bekezdése ugyanis kimondta, hogy *„ha a döntés bírósági felülvizsgálata van folyamatban, a hatóság az érdemi ellenkérelem előterjesztéséig vonhatja vissza a döntését.”* E szabály tehát lehetőséget teremtett a hatóságnak arra, hogy *„ha csak a keresetlevél kézhezvételét követően észlelte a jogszabálysértést, akkor még visszavonja döntését, ha azonban érdemben perbe bocsátkozik, akkor ezt követően már ne visszakozzhasson.”*¹⁰

A Ket. szabályainak alkalmazása és értelmezése során több probléma merült fel a gyakorlatban. *„Nem volt egyértelmű, hogy csak a visszavonásra vagy a módosításra vonatkozott-e ez a szabály. Eltérő volt annak megítélése is, hogy mi a hatálya az e szabály megsértésével hozott döntésnek. Az is probléma volt, hogy e szabályt együtt kell-e értelmezni a Ket. 114. §-a szerinti egyéves határidővel.”*¹¹

⁸ Barabás: Kp. 4. §-hoz fűzött magyarázat - 1. A közigazgatási tevékenység fogalma. In: Kommentár a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvényhez...

⁹ 2008. évi CXI. törvény indokolása - a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény módosításáról, a 84-87. §-hoz fűzött magyarázat. Szintén idézi Barabás: Kp. 83. §-hoz fűzött magyarázat - 1. A jogsérelem orvoslása az eljárás során. In: Kommentár a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvényhez...

¹⁰ Barabás: Kp. 83. §-hoz fűzött magyarázat - 1. A jogsérelem orvoslása az eljárás során. In: Kommentár a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvényhez...

¹¹ Barabás Gergely: Ákr. 115. §-hoz fűzött magyarázat - 2. A jogsérelem orvosolhatóságának határideje. In: Barabás Gergely – Baranyi Bertold - Fazekas Marianna (szerk.): Kommentár az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényhez, (E-könyv) Wolters Kluwer Hungary Kiadó, Budapest 2018. 1824-1825. o.

A problémákra tekintettel sem a Kp., sem az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.) nem vette át ezt a szabályt. Az Ákr. a 115. §-ban nem rögzít határidőt a döntés módosítása, visszavonása kapcsán. A határidőt a Kp. szabályai rögzítik. A Kp. 83. § (7) bekezdése szerint pedig „*ha a közigazgatási szerv a jogsérelmet a védírat felterjesztésére nyitva álló határidőn belül orvosolja, a védíratban erre utalni, és a jogsérelem orvoslása érdekében tett döntés másolatát, vagy a cselekményt egyéb módon alátámasztó iratot a védírhoz csatolni kell.*” E szabály azonban együttesen értelmezendő a Kp. 83. § (2) bekezdésével, miszerint „*a közigazgatási eljárás megindításának ténye legkésőbb az első tárgyaláson, hivatalbóli vizsgálat vagy bizonyítás elrendelése esetén az elrendelés közlésétől számított tizenöt napon belül jelenthető be.*” Az ezt követően bejelentett vagy bejelenteni teljes egészében elmulasztott, a jogsérelem orvoslására irányuló eljárásban született bármilyen változást hatálytalannak kell tekinteni és az alapcselekményt szükséges elbírálni.¹² E megfogalmazásból az tűnik ki, mintha a bíróságnak azt is figyelmen kívül kellene hagynia, ha – ugyan késve – de a hatóság a per időtartama alatt teljes egészében orvosolta a keresetlevélben állított jogsérelmet. Ezzel ellentétes álláspontot fogalmaznak meg egyes szerzők, mikor kimondják, hogy „*[a] bíróság az eljárást bármely szakaszában megszünteti, ha a közigazgatási szerv vagy jogorvoslati szerve a jogsérelmet a kereseti kérelemnek eleget téve orvosolta.*”¹³ Ezen álláspont összhangban áll a Kp. 81. § (1) bekezdésének g) pontjával is, mely eljárás megszüntetési okként deklarálja, ha a közigazgatási szerv vagy jogorvoslati szerve a jogsérelmet a kereseti kérelemnek eleget téve orvosolta. A fent kifejtettek tehát oly módon pontosítandók, hogy a Kp. 83. § (2) bekezdésének megsértésével eszközölt jogsérelem orvoslás hatálytalannak tekintendő, kivéve ha az teljes egészében eleget tesz a kereseti kérelemben foglaltaknak, ugyanis akkor a Kp. 81. § (1) bekezdése alapján, az eljárás megszüntetésének van helye.

Szükségesnek tartom kiemelni, hogy az Ákr. szabályaitól eltérő megoldás került beiktatásra az adóigazgatási rendtartásról szóló törvény 2017. évi CLI. törvény (Air.) rendelkezései közé.¹⁴ Az Air. 120. § (1) bekezdése kimondja, hogy „*az adóhatóság a felettes szerv vagy a közigazgatási bíróság által még el nem bírált jogszabálysértő döntését, illetve a közigazgatási perrel érintett döntést hozó adóhatóság a bíróság által még el nem bírált jogszabálysértő döntésrészt módosítja vagy visszavonja. Az adóhatóság a döntést az adózó terhére egy alkalommal módosíthatja.*”

¹² Barabás: Ákr. 115. §-hoz fűzött magyarázat - 2. A jogsérelem orvosolhatóságának határideje. In: Kommentár az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényhez, (E-könyv)... 1827. o., illetve Barabás: Kp. 83. §-hoz fűzött magyarázat – 3. A bejelentési kötelezettség In: Kommentár a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvényhez...

¹³ Balogh-Békesi Nóra: 3. Hivatalból induló jogorvoslati eljárások - 3.1. A döntés saját hatáskörben történő módosítása, visszavonása. In: Az általános közigazgatási rendtartás szabályai. 237. o.

¹⁴ Az Air. szabályaira történő utalást azért tartom szükségesnek, ugyanis a későbbiekben vizsgálandó jogeset adóhatósági döntéssel szemben előterjesztett keresetlevél alapján indult közigazgatási perben született.

Az Air. attól függően állapítja meg az időbeli korlátokat, hogy a módosítás, illetve a visszavonás az adózó javára vagy terhére történik-e. Az Air. 120. § (2) bekezdése alapján, „a módosító vagy visszavonó döntés kiadmányozására az adózó terhére a döntés véglegessé válásától számított egy éven belül, az adózó javára az adó megállapításához való jog elévülésséig van lehetőség.” Ezen túlmenően is áttörhető azonban az adózó terhére való módosítás egy éves korlátozása az Air. 120. § (4) bekezdése alapján – többek között – ha az adózó rosszhiszeműen járt el, vagy az ügy büntetőjogi érintettségű is egyben.

Mindez azt jelenti, hogy abban az esetben, ha az adóhatósági eljárást követő közigazgatási perben merül fel a jogintézmény alkalmazásának szükségessége, abban az esetben még több előírás együttes olvasatára és értelmezésére van szükség ahhoz, hogy az Air.-ban megfogalmazott szabályok is megfelelően érvényesülni tudjanak.

III.3. A jogsérelem orvoslásának tartalma, a közigazgatási eljárás iránya

Már a régi Pp. hatálya alatt is problémaként merült fel, hogy a hatóság vajon csak a kereseti kérelemben foglaltaknak megfelelően jogosult módosítani a határozatot, vagy esetlegesen arra is jogosult, hogy a felperesre nézve súlyosabb döntést hozzon. A kérdés azért merült fel ugyanis, mivel „a bíróság kereseti kérelemben kötöttsége a kialakult bírói gyakorlat szerint súlyosítási tilalmat is jelentett, ugyanez nem volt igaz azonban az alperesi hatóságra. A kereseti kérelem a bíróságot, de nem a hatóságot köti.”¹⁵ Első olvasatra a Kp. szabályai sem egyértelműek ebben a tekintetben, hiszen maga a megfogalmazás „a jogsérelem orvoslása” azt indukálja, hogy a hatóság kizárólag a felperes javára, a keresetlevélben foglaltak mentén hozhat határozatot. Azonban nem ez következik a Kp. 83. § (5) bekezdéséből, mely arra vonatkozóan rögzít előírást, hogy mi a teendő abban az esetben, ha a cselekmény a kereseti kérelemnek nem tesz eleget.

Mindebből az a következtetés vonható le, hogy a közigazgatási hatóság nem kizárólag csak a felperes kereseti kérelme mentén módosíthatja döntését, még akkor sem, ha magának a jogintézménynek ez a kifejezett célja. Mindezek alapján a közigazgatási szerv már azzal is eleget tesz a fent említett bejelentési kötelezettségének, hogy tájékoztatja a bíróságot a közigazgatási eljárás tényéről, ugyanis a „Kp. 83. § (1)-(2) bekezdése alapján a közigazgatási szervnek csak azt kell bejelenteni, hogy az eljárást megindította, de arról nem kell és nem is tud nyilatkozni, hogy a kereseti kérelemnek megfelel-e majd a tett közigazgatási cselekmény.”¹⁶

¹⁵ Barabás: Kp. 83. §-hoz fűzött magyarázat - 2. A keresetlevélben állított jogsérelem orvoslása. In: Kommentár a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvényhez...

¹⁶ Barabás: Kp. 83. §-hoz fűzött magyarázat - 2. A keresetlevélben állított jogsérelem orvoslása. In: Kommentár a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvényhez...

Abban az esetben pedig, ha a közigazgatási hatóság cselekménye nem tesz eleget a felperes keresetkérelmének, akkor a felperes jogosult a Kp. 83. § (5) bekezdése szerint kiterjeszteni a keresetét az új hatósági cselekményre is.

III.4. A jogintézmény alkalmazásának további részletszabályai

Ha a közigazgatási szerv eljárást indít a keresetlevélben állított jogsérelem orvoslása érdekében, erről haladéktalanul értesítenie kell a bíróságot. A bíróság pedig az eljárását a közigazgatási eljárás befejezéséig felfüggeszti.¹⁷

A közigazgatási szervnek azonban nem csak az eljárás megindításáról, hanem a jogsérelem orvoslása érdekében ténylegesen megtett cselekményről is haladéktalanul értesítenie kell a bíróságot, egyúttal megküldve a jogsérelem orvoslására szolgáló döntés másolatát vagy a cselekményt egyéb módon alátámasztó iratot.¹⁸

A törvény azt sugallja, hogy a hatóság lehetőleg harminc napon belül fejezze be a jogsérelem orvoslására irányuló eljárást, ha pedig ez nem sikerül, akkor a hatóságnak harminc napja van arra, hogy a bíróságot tájékoztassa a jogsérelem orvoslása érdekében indított eljárás állásáról, az abban megtett lépésekről, tehát tájékoztatnia kell a bíróságot a már elvégzett, megtett eljárási cselekményekről. A bíróság a tájékoztatás tartalma alapján dönti el, hogy folytatja-e az eljárást, vagy a bírósági eljárás folytatását még nem rendeli el. *„A bíróság tehát mérlegelheti, hogy a közigazgatási szerv által adott tájékoztatás alapján a felperes számára megnyugtató rendezést fog-e jelenteni a jogsérelem orvoslására folytatott eljárás, a közigazgatási szerv ténylegesen és érdemben is a jogsérelem kiküszöbölésére törekszik-e.”*¹⁹

A tájékoztatás elmaradása esetén a bíróság az eljárást szintén folytathatja. Ha viszont a közigazgatási szerv a felfüggesztő végzés közlésétől számított harminc napon belül semmilyen tájékoztatást nem ad a bíróság részére, a bíróság az eljárást folytatja. Teszi mindezt annak érdekében, hogy ne a hatóság késlekedése, illetve mulasztó magatartása okán ne kerüljön sor az eljárás indokolatlan elhúzódására. A tájékoztatás elmulasztása miatt igazolásnak nincs helye.²⁰

A Kp. új rendelkezése, hogy abban a bíróság a közigazgatási szervnek a jogsérelem orvoslására tett cselekménye vonatkozásában, minden esetben nyilatkozattételre hívja fel a felperest. Ha a felperes nyilatkozata szerint a cselekmény a kereseti kérelemnek nem tesz eleget, a felperes a keresetét a jogsérelem orvoslása érdekében tett cselekményre is kiterjesztheti.²¹

¹⁷ Kp. 83. § (1) bekezdés

¹⁸ Kp. 83. § (3) bekezdés

¹⁹ Barabás: Kp. 83. §-hoz fűzött magyarázat - 4. Az eljárás szabályai. In: Kommentár a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvényhez...

²⁰ Kp. 83. § (4) bekezdés

²¹ Kp. 83. § (5) bekezdés

Ha a felperes a bíróság által meghatározott határidőn belül nem nyilatkozik, és a jogsérelem orvoslása érdekében tett cselekmény a kereseti kérelemnek eleget tett, a bíróság az eljárást megszünteti, és az alperest a felperes, valamint a felperest támogató érdekelt perköltségének megfizetésére kötelezi.²² A Kp. e rendelkezése konjunktív elemeket rögzít, azaz e körben a bírósági eljárás megszüntetésére csak akkor van lehetőség, ha a felperes elmulasztja a nyilatkozattételt és a bíróság úgy ítéli meg, hogy a jogsérelem orvoslása érdekében tett hatósági cselekmény a kereseti kérelemnek eleget tett. Tehát nem elegendő önmagában az, hogy a felperes a nyilatkozattételt elmulasztja. Ha a bíróság álláspontja szerint a hatóság módosított vagy visszavont döntése nem felel meg a felperes kereseti kérelmének, akkor nem szüntetheti meg az eljárást.

E rendelkezésen túl természetesen lehetőség van a bírósági eljárás megszüntetésére abban az esetben, ha a felperes úgy nyilatkozik, hogy a hatóság eleget tett a kereseti kérelmének. A bíróság részben szünteti meg az eljárást akkor, ha a hatóság döntése részben tett eleget a felperes kereseti kérelmének. Az eljárás részben való megszüntetése folytán a közigazgatási szervet terhelő költségek megfizetéséről a bíróság az eljárást befejező határozatában dönt.²³

A Kp. külön nem szabályozza ezt az esetet, de a bírói gyakorlat egyértelmű abban a tekintetben, hogy ha a hatóság a döntését teljes egészében visszavonja, akkor gyakorlatilag nincs olyan közigazgatási cselekmény, amit a bíróság felülvizsgálhatna, ezért ebben az esetben szintén a bírósági eljárás megszüntetése a helyes lépés. Ezt támasztja alá a Kúria egy eseti döntése is, mely bár a régi szabályozási érában született, de jelenleg is irányadó és alkalmazandó. *„Amennyiben a közigazgatási hatóság a keresettel támadott határozatát a Ket. 114. §-a alapján, annak jogszabálysértésére tekintettel visszavonja, felülvizsgálható határozat hiányában a közigazgatási per megszüntetésének van helye. Az alperes által határozata saját hatáskörben történt visszavonása azt eredményezte, hogy nem volt a bíróság által felülvizsgálható jogerős döntés az ügyben. Ennélfogva a felperes kereset-pontosítása sem bírt jelentőséggel, ugyanis a közigazgatási per okafogyottá vált.”*²⁴

A régi Pp. alapján kialakult bírói gyakorlat abban az esetben, amikor a döntés visszavonása miatt gyakorlatilag megszűnt a per tárgya, a felperes nyilatkozattételre való felhívását mellőzhetőnek tartotta, ugyanis úgy tekintett erre a helyzetre, hogy objektív okból, függetlenül a felperes nyilatkozatától, a per további folytatásának nem volt helye.²⁵ Ez azért volt probléma, mert így

²² Kp. 83. § (6) bekezdés

²³ Kp. 81. § (1) bekezdés g), illetve Kp. 83. § (6) bekezdés

²⁴ Kúria Kfv.III.37.598/2015/10.

²⁵ KGD2012.78. - Legf. Bír. Kfv. III. 37 522/2010.: A közigazgatási határozat visszavonása esetén a pert meg kell szüntetni; bírósági eljárásnak nincs helye., BH2003. 439. - Legf. Bír. Kfv. X. 39.465/2002. sz.: Az elsőfokú határozatot megsemmisítő és új eljárást elrendelő döntés nem minősül az ügy érdemében hozott - és így a bíróság által felülvizsgálható - határozatnak., BH2001. 149. - Legf. Bír. Kpkf. VI. 28.307/1999. sz.: Az elsőfokú határozatot megsemmisítő döntés nem minősül az ügy érdemében hozott - és így a bíróság által felülvizsgálható - határozatnak., BH1992. 354. - Csongrád Megyei Bíróság 3. Pf. 21

megfosztotta a felperest attól, hogy álláspontját, a visszavonó döntéssel kapcsolatos észrevételeit, az abban felismert jogsérelemeket a bíróság számára jelezze. Erre tekintettel a Kp. szabályai már azon az állásponton vannak, hogy a bíróságnak legalább meg kell kísérelnie a nyilatkozat beszerzését, a felperes hallgatása esetén pedig maga dönt fellebbezhető végzésben, hogy a kereseti kérelemnek a jogsérelem orvoslása érdekében tett cselekmény eleget tesz-e.²⁶

IV. A konkrét jogeset elemzése

A konkrét jogeset, mely álláspontom szerint számos, a jogintézmény alkalmazásával kapcsolatos anomáliára rámutatott, kétfokú adóigazgatási eljárásban született másodfokú adóhatósági határozattal szemben előterjesztett keresetlevél folytán indult közigazgatási perben merült fel.

Felperes kérelmét az elsőfokú adóhatóság elutasította, majd a felperes fellebbezése folytán eljárt másodfokú adóhatóság e határozatot helybenhagyta. Felperes a másodfokú adóhatósági határozattal szemben elsődlegesen kérte a bíróságtól a fizetési kötelezettség hiányának megállapítását, másodlagosan pedig – amennyiben a bíróság az elsődleges kérelmet nem találta megalapozottnak – kérte a fizetési kötelezettség összegének jogszabály alapján történő csökkentését.

A keresetlevél bírósághoz történő felterjesztését követően a per alperese, azaz a másodfokú adóhatóság benyújtotta a bírósághoz újabb *határozatát*, melyben visszavonta a korábbi másodfokú adóhatósági határozatát és egyúttal megsemmisítette az elsőfokú adóhatóság határozatát és új eljárásra utasította az első fokon eljárt szervet. Az új eljárásra utasító határozatában olyan iránymutatást adott az elsőfokú adóhatóság számára a megismételt eljárásra vonatkozóan, miszerint a felperes elsődleges kereseti kérelme az alperes álláspontja szerint nem elfogadható, így azt az elsőfokú adóhatóság a megismételt eljárásban nem vizsgálhatja, a másodlagos kereseti kérelem tekintetében azonban szükséges a tények és körülmények alaposabb vizsgálata, feltárása, szakértő bevonása.

A bíróság az alperes újabb határozatának benyújtását követően felhívta a felperest, hogy nyilatkozzon az alperes újabb határozata vonatkozásában. Felperes kifejtette, hogy a határozat révén a jogsérelem nem került orvoslásra teljes egészében, ugyanis bár a másodlagos kereseti kérelem tekintetében az alperes újabb, alaposabb vizsgálat lefolytatására utasította az elsőfokú adóhatóságot, de a felperes elsődleges kereseti kérelmének vizsgálatát azonban kategorikusan

093/1991. sz.: Az elsőfokú közigazgatási határozatot megsemmisítő és új eljárás lefolytatására utasító másodfokú közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatának nincs helye.

²⁶ *Barabás*: Kp. 83. §-hoz fűzött magyarázat - 4. Az eljárás szabályai. In: Kommentár a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvényhez...

elutasította, és megismételt eljárásra szóló iránymutatásában kifejtette, hogy az nem elfogadható, így a megismételt eljárásban nem is vizsgálható.

A felperes nyilatkozattételét követően a bíróság az eljárást megszüntette.²⁷ Az elsőfokú bíróság eljárást megszüntető végzését a Fővárosi Törvényszék is helybenhagyta.²⁸

V. A konkrét jogeset kapcsán a gyakorlatban felmerült aggályok

A konkrét jogeset vonatkozásában mindenképpen szükséges kiemelni, hogy egyöntetű a bírói gyakorlat abban a kérdésben, hogy a közigazgatási határozat visszavonása esetén a pert meg kell szüntetni, bírósági eljárásnak nincs helye. Azaz, abban az esetben, ha a közigazgatási per keretében vizsgálendő hatósági határozatot a hatóság visszavonta, abban az esetben gyakorlatilag okafogyottá válik a per, hiszen megszűnik az a határozat, aminek a felülvizsgálata érdekében a közigazgatási pert kezdeményezték. „A Pp. 337. § (2) bekezdése nem csak az eljárásjogi, hanem az anyagi jogi visszavonás esetére is vonatkozik, hiszen perben felülvizsgálható határozat hiányában a bírósági eljárásnak nincsen tárgya, az eljárás okafogyottá vált. Szembetűnően látszik ez abból, hogy ha és amennyiben felperes keresetének helyt kéne adni, akkor nem tud a bíróság joghatályos, a Pp. 339. § (1) bekezdésének megfelelő rendelkezést hozni, hiszen már nem létező határozatot nem lehet hatályon kívül helyezni és nincs mód új eljárásra kötelezésre sem.”²⁹ Bár az idézett döntés még a régi Pp. hatálya alatt született, e tekintetben azonban nem hozott változást a Kp. szabályozása. A bíróság tehát helyesen járt el abban a tekintetben, hogy a felülvizsgálható határozat visszavonása okán megszüntette a peres eljárást. „A bírósági felülvizsgálat nem válhat elméleti jogkérdéseket megvitató fórummá. A bíróság feladata nem a kíváncsiságból feltett „kérdésekre válaszolás”, hanem jogsérelemek orvoslása. Ezért közigazgatási per tárgya csak konkrét, jogerős közigazgatási határozat lehet.”³⁰

Ezen túl azonban több probléma is felmerült a keresetlevélben állított jogsérelem közigazgatási eljárás keretében való orvoslása kapcsán, melyek az alábbiakban kerülnek kifejtésre.

V.1. Az adóhatóság másodfokú visszavonó döntésében foglalt iránymutatásának jogszabálysértő jellege

A vizsgált esetben tehát – a korábban említettek szerint – a másodfokú adóhatóság a Kp. 83. §-ban biztosított határidőn belül határozatával a sérelmezett korábbi másodfokú döntést visszavonta, és az elsőfokú adóhatóság határozatának megsemmisítése mellett az elsőfokú adóhatóság előtt új eljárás lefolytatását rendelte el.

Az Air. 129. § (2) bekezdése rögzíti, hogy „[új] eljárásra utasítás esetén a felettes szerv döntésében meghatározza az új eljárásban vizsgálendő körülményeket, illetve az adót, költségvetési támogatást és bevallási

²⁷ Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 18.K.27.520/2018/6.

²⁸ Fővárosi Törvényszék 12.Kpkf.670.928/2018/2.

²⁹ KGD2012. 78. - Legfelsőbb Bíróság Kfv. III. 37 522/2010.

³⁰ KGD2012. 78. - Legfelsőbb Bíróság Kfv. III. 37 522/2010.

időszakot, amelyre az új eljárás kiterjed.” Az Air. 129. § (3) bekezdése kimondja azt is, hogy „[a]z adóhatóság a felettes szerve vagy a bíróság által elrendelt új eljárásban az új eljárás elrendelésére okot adó körülményeket, illetve az ezekkel összefüggő tényállási elemeket vizsgálhatja.” Tehát az Air. alapján a felettes szerv a megismételt eljárásban vizsgálendő, pontosabban vizsgálható tényállási elemeket, körülményeket leszűkíti, korlátozza. Az Air. 129. § (4) bekezdése pedig azt is rögzíti, hogy „[a]z adóhatóságot a felettes szerv döntésének és a bíróság határozatának rendelkező része és indokolása köti, a megismételt eljárás és a döntéshozatal során annak megfelelően jár el.” E rendelkezés alapján egyértelmű, hogy az új eljárás lefolytatására utasított hatóság, azaz jelen esetben az elsőfokú adóhatóság köteles követni az új eljárása utasító döntésben foglalt iránymutatást, attól nem térhet el.

Az Air. 129. §-hoz egyelőre nem áll rendelkezésre széleskörű bírói esetjog, ugyanakkor az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (régí Art.) 140. §-val kapcsolatos bírói gyakorlat már kikristályosodott álláspontot tartalmaz. Bár a régi Art. 140. §-a nem tartalmazta konkrétan, hogy az adóhatóságot a felettes szerv döntésének és a bíróság határozatának rendelkező része és indokolása köti, a megismételt eljárás és a döntéshozatal során annak megfelelően jár el. Ugyanakkor e szabály a régi Art. háttérjogszabályaként funkcionáló Ket. szabályaiból szintén egyértelműen következett, ugyanis mind a Ket. 105. § (4) bekezdése, mind a Ket. 109. § (4) bekezdése kimondta, hogy a hatóságot a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság határozatának, valamint a másodfokú adóhatóság végzésének rendelkező része és indokolása köti, a megismételt eljárás és a döntéshozatal során annak megfelelően jár el. Összességében tehát az Air. szabályozása e tekintetben nem hozott érdemi változást. Az egységes szabályozás, azaz kizárólag az Air-ban történő szabályozás szükségességét az indokolta, hogy a Ket. helyét az Ákr. váltotta fel, mely utóbbinak a hatálya nem terjed ki az adóigazgatási eljárásokra.

A korábbi, ám a fentiek szerint alkalmazható bírói gyakorlat pedig a következőket rögzítette az új eljárásra utasítás során a felettes szerv megismételt eljárásban követendő iránymutatása kapcsán. Bár a bírói gyakorlat túlnyomó többségében azt az esetet vizsgálta, amikor a bíróság utasította új eljárásra a közigazgatási hatóságot, azonban ezen bírói döntésekben tett megállapítások analógia révén irányadónak tekinthetők jelen esetben is.

A bírói gyakorlat rögzítette, hogy „a bíróság által elrendelt új eljárás esetén az adóhatóság kizárólag az új eljárás elrendelésére okot adó körülményeket vizsgálhatja.”³¹ „A bíróság által elrendelt új eljárás esetén a hatóság kizárólag az új eljárás elrendelésére okot adó körülményeket vizsgálhatja. Ezenfelüli tényállási elemek már nem vizsgálhatók.”³² Mindez azt jelenti, hogy mind a korábban hatályos, mind a jelenleg alkalmazandó szabályozás egyöntetű álláspontot képvisel abban a kérdésben, hogy az új eljárás során az elsőfokú

³¹ KGD2017. 89. - Kúria Kfv.V.35.095/2016/5.

³² BH2015. 314. - Kúria Kfv. I. 35.724/2014.

adóhatóság akkor tud megfelelően, a jogszabályok szerint eljárni, ha azon keretek között mozog, amit a felettes szerv, legyen az a másodfokú adóhatóság, vagy a bíróság megszabott számára.

A jelenleg vizsgált esetre vonatkozóan levonható a következtetés, hogy az elsőfokú adóhatóság eljárása akkor lesz jogszabályszerű, ha kizárólag a másodfokú adóhatóság által megjelölt, a felperes másodlagos kereseti kérelmét érintően folytat le további bizonyítást szakértő bevonásával, a felperes elsődleges kereseti kérelmét pedig figyelmen kívül hagyja, ugyanis egyértelműen rögzítette a másodfokú adóhatóság az újabb, döntést visszavonó és az elsőfokú adóhatóságot új eljárásra utasító határozatában, hogy az elsődleges kereseti kérelem nem megalapozott álláspontja szerint, így az nem vizsgálható. Ezen abszurd helyzet nem ismeretlen a bírói gyakorlatban. A Kúria Közigazgatási-Munkaügyi Kollégium Joggyakorlat-elemző Csoportja már korábban felvetette e problémát. *„Ha a bíróság téves útmutatást ad a megismételt eljárásra vonatkozóan, akkor a közigazgatási szerv megoldhatatlan helyzetbe kerül: ha követi az iránymutatást, jogellenes döntést fog hozni, ha pedig nem követi azt, abban az esetben a Ket. 121. § alapján semmis lesz a határozata.”*³³ Rendkívül alacsonynak tartom azonban a valószínűségét annak, hogy az elsőfokú adóhatóság a felettes szervével, vagy a bírósággal szemben, az utasításuktól eltérve hozna döntést.

E téma kapcsán vizsgáltam továbbá a Kúria Polgári Kollégiumának a perorvoslati bíróságok hatályon kívül helyezési gyakorlatának vizsgálatára felállított joggyakorlat-elemző csoport által kiadott polgári kollégiumi véleményt³⁴ is. Természetesen az 1/2014. (VI. 30.) PK véleményben (PK vélemény) foglaltak nem tekinthetők irányadónak jelen ügyben, hiszen a Polgári Kollégium a másodfokú bíróságok hatályon kívül helyezési gyakorlatát vizsgálta a polgári perekben, tehát nem közigazgatási ügyeket vizsgált, így értelemszerűen nem az ügy hatósági szakba történő visszahelyezésével foglalkozott. Mindazonáltal úgy vélem, hogy maga a hatályon kívül helyezés intézménye kapcsán megfogalmazott egyes megállapítások jelen ügy vizsgálata kapcsán is átgondolandók. E körben szükségesnek tartom kiemelni a PK véleménynek a másodfokú bíróság iránymutatásától való eltérés kapcsán rögzített álláspontját. E körben a PK vélemény kifejtette, hogy *„meg kell jegyezni azt is, hogy a másodfokú bíróság utasításai a bizonyítási eljárás egy meghatározott stádiumához és az akkor rendelkezésére álló peradatokhoz kötődnek. A megismételt eljárás során beszerzett újabb adatok és bizonyítékok azonban elvezethetnek a tényállás olyan tartalmú módosulásához, amely a másodfokú bíróság iránymutatásait részben vagy egészben meghaladottakká teheti. Ebben az esetben nincs eljárásjogi akadály annak, ezért nem értékelhető eljárási szabálysértésként, ha az elsőfokú bíróság a hatályon kívül helyező végzésben*

³³ Kúria Közigazgatási-Munkaügyi Kollégium Joggyakorlat-elemző Csoport: A közigazgatási perjog - összefoglaló vélemény. Kúria. https://www.kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/a_kozigazgatasi_perjog_joggyakorlat-elemzo_csoport_osszefoglalo_velemenye.pdf (2020.05.07.) 32. o.

³⁴ 1/2014. (VI. 30.) PK vélemény - Az ítélet hatályon kívül helyezésével kapcsolatos egyes kérdésekről

*foglalt iránymutatásoktól eltér.*³⁵ Álláspontom szerint közigazgatási ügyekben is előfordulhat, hogy a megismételt eljárás során felvett bizonyítás olyan új körülményt idéz elő, amely révén a felettes szerv iránymutatása már nem minősül helytállónak. Az Air. 129. § (5) bekezdését szem előtt tartva azonban ügyelni kell arra is, hogy az új eljárás során – semmisségi okon kívül – nem lehet olyan új tényt állítani, illetve olyan új bizonyítékot előadni, amelyről az eljárás alanyának a megelőző eljárásban hozott elsőfokú döntés meghozatala, ellenőrzés esetén az észrevétel benyújtására nyitva álló határidő letelte előtt tudomása volt, azonban azt az adóhatóság felhívása ellenére nem terjesztette elő. Ez alapján ha új tényt, bizonyítékot előadni nem is lehet, azonban a bizonyítás eredményeképpen mégis felmerülhetnek új tények, körülmények, mely helyzet álláspontom szerint kivételes esetekben eredményezheti azt, hogy a hatóság eltér(hetne) a felettes szerv iránymutatásától.

Jelen esetben azonban az új tény, körülmény nem merülhetett fel, még a szakértői bizonyítás révén sem, ugyanis a felperes elsődleges kereseti kérelme arra irányult, hogy a bíróság állapítsa meg a fizetési kötelezettségének hiányát. Az, hogy az adózónak felmerül-e adófizetési kötelezettsége az adójogszabályok alapján jogkérdés és nem ténykérdés. Márpedig a szakértő feladata, hogy *„a tudomány és a műszaki fejlődés eredményeinek felhasználásával készített szakvéleménnyel segítse a tényállás megállapítását, a szakkérdés eldöntését. A szakértő pótolja a bíróság hiányzó szakismeretét, de nem veheti át a bíróság szerepét.*³⁶ Jogi kérdés megítélése nem bízható azonban a szakértőre.³⁷ A szakértő kirendelésére irányuló utasítás a konkrét ügyben az összecszerűség vonatkozásában merült fel. Emiatt, illetve azon okból is, hogy a szakértőnek nem feladata, sőt kifejezetten tiltott számára, hogy jogi kérdésekben véleményt nyilvánítson, a szakértő igénybevétele a megismételt eljárásban a jelen ügyben egészen biztosan nem idézhet elő olyan új tényt, körülményt, mely lehetőséget adna a felettes szerv iránymutatásától való eltérésre.

V.2. A másodfokú adóhatóság jogsértő iránymutatása révén kialakult helyzet

A konkrét eset kapcsán tehát egy olyan abszurd helyzet állt elő a másodfokú adóhatóság korábbi döntését visszavonó és az elsőfokú adóhatóságot új eljárásra és új határozat meghozatalára utasító döntése révén, hogy a bíróság kénytelen volt megszüntetni a pert, ugyanis a visszavonó döntés révén nem volt olyan adóhatósági döntés, melynek a felülvizsgálatára sor kerülhetett volna. A másodfokú adóhatóság azonban a megismételt eljárásra adott iránymutatásával úgy korlátozta a

³⁵ 1/2014. (VI. 30.) PK vélemény, részletes indokolás 4. pont utolsó bekezdés

³⁶ Gátos György - Kengyel Miklós: Magyarázat a Pp. 177. §-ához. – 17. A szakértő feladata. In: Nagykommentár a Polgári Perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvényhez, (CompLex Jogtár, elérhető: uj.jogtar.hu, frissítve: 2018. március 21.)...

³⁷ BH1976. 494. - Legfelsőbb Bíróság Pf. III. 20 755/1975.; BH1987. 411. - Legfelsőbb Bíróság Gf. II. 31 779/1986.; BDT2003. 780. - Fejér Megyei Bíróság Gf. 40 061/2002.

megismételt eljárás kereteit, hogy eliminálta a felperes elsődleges kereseti kérelmében foglaltakat, azaz kizárta annak lehetőségét, hogy az elsőfokú adóhatóság ismételen vizsgálja a felperes elsődleges (kereseti) kérelmét, azaz a fizetési kötelezettség hiányának megállapítását a megismételt eljárásban. Ezzel kapcsolatban az a rendkívül súlyos probléma merül fel, hogy a bíróság nem jogosult vizsgálni a felperes kereseti kérelmét, hiszen meg kell szüntetnie az eljárást felülvizsgálható határozat hiányában. A fent részletesen kifejtettek szerint pedig az elsőfokú adóhatóság köteles követni a másodfokú adóhatóság iránymutatásait, a megismételt eljárásnak pedig nem fogja tárgyát képezni a felperes elsődleges kereseti kérelme, hiszen a másodfokú adóhatóság így szabta meg a megismételt eljárás kereteit iránymutatásában. Ha pedig a megismételt eljárásnak nem képezi tárgyát egy kérdés, akkor a megismételt eljárás során igénybe vehető jogorvoslatok során sem lehet azt vitatni. „*A megismételt közigazgatási eljárás eredményeként hozott határozat kapcsán a bíróság csak azt vizsgálhatja, hogy az megfelel-e vagy sem az ezt elrendelő ítéletben foglalt iránymutatásnak.*”³⁸

V.3. Jogorvoslati lehetőség a hatóság jogszabálysértő iránymutatása esetén

A másodfokú adóhatóság a korábbi másodfokú döntését visszavonó és az elsőfokú adóhatóságot új eljárásra és új határozat meghozatalára utasító határozatában úgy fogalmazott, hogy azzal szemben jogorvoslatnak nincs helye.

Az Air. a fellebbezés témakörben, a 122. § (4) bekezdésében úgy fogalmaz, hogy a visszavonó, illetve a módosító döntés ellen ugyanolyan jogorvoslatnak van helye, mint amilyen a visszavont, illetve a módosított döntés ellen volt. Azonban e szabály Air-on belüli elhelyezéséből adódóan a fellebbezés során történő döntés módosítás, visszavonás esetén tűnik csak alkalmazhatónak. Ugyanis, ha a jogalkotó bármely eljárási szakban történő visszavonás, módosítás esetére lehetővé kívánta volna tenni a visszavont, módosított döntéssel szemben igénybe vehető azonos jogorvoslati lehetőséget, akkor vagy a jogorvoslatához való jog, mint általános fejezetben belül szabályozta volna azt, vagy kifejezetten lehetővé tette volna ezt a döntés módosítása vagy visszavonása fejezetben is.

A jelen jogszabályi keretek között az egyetlen jogorvoslati lehetőségként az mutatkozik, ha a megismételt eljárásban már az eljárás kezdetétől folyamatosan jelzi a felperes (adózó), észrevételben, majd a megismételt eljárásban hozott határozattal szemben előterjesztett fellebbezésben, illetve ezt követően az új másodfokú határozattal szemben kezdeményezett közigazgatási perben, hogy a másodfokú adóhatóság iránymutatása súlyosan jogszabálysértő volt, ugyanis nem lett volna lehetősége arra, hogy pusztán saját egyet nem értése alapján kizárja a megismételt eljárásból a felperes (adózó) elsődleges kérelmének vizsgálatát. Erre csak akkor lett volna lehetősége, ha az elsőfokú hatóság döntését helybenhagyja az elsődleges kérelem tekintetében

³⁸ KGD2014. 138. – Kúria, Kfv. V. 35 420/2013/4.

és a visszavonó, illetve az új eljárásra utasító döntést csak részben, a másodlagos kérelem vonatkozásában rendeli el. Kérdéses ugyanakkor, hogy a bíróság e helyzetben mit tehet a megismételt eljárásban hozott határozatokkal szemben előterjesztett közigazgatási perben, ugyanis a fentebb is hivatkozott kúriai döntés alapján „*a megismételt közigazgatási eljárás eredményeként hozott határozat kapcsán a bíróság csak azt vizsgálhatja, hogy az megfelel-e vagy sem az ezt elrendelő ítéletben foglalt iránymutatásnak.*”³⁹ Alapvetően tehát az újabb bírósági eljárásnak sem képezheti tárgyát az, ami a megismételt eljárásnak nem volt tárgya. Mindazonáltal álláspontom szerint nem hagyható figyelmen kívül, hogy a másodfokú adóhatóság pusztán azzal, hogy helytelen, jogsértő iránymutatást ad a megismételt eljárásra, elzárja a felperest (adózó) attól, hogy elsődleges kereseti kérelmével kapcsolatban jogorvoslathoz való alkotmányos alapjogát érvényesítse. Úgy gondolom, hogy a hivatkozott bírói döntések ellenére a bíróságok józan ítélőképessége lehetővé kell, hogy tegye a másodfokú adóhatóság jogszabálysértő iránymutatásának új eljárásban történő felülvizsgálatát, ugyanis ennek hiányában nem pusztán kiüresítésre kerül felperes (adózó) jogorvoslathoz való joga, hanem az teljes egészében ellehetetlenül az elsődleges kereseti kérelem vonatkozásában.

A jogorvoslathoz való alkotmányos alapjog megsértése folytán felmerülhet az Alkotmánybírósághoz fordulás lehetősége is, ha az ehhez szükséges minden egyéb feltétel teljesül.⁴⁰ A probléma ugyanakkor az, hogy a közigazgatási döntésekkel szembeni hatékony bírói jogvédelem egyik esetben sem tud megvalósulni, hiszen ha egyáltalán a bíróság a megismételt eljárás során hozott határozatokkal szemben kezdeményezett közigazgatási per során vizsgálja is a másodfokú adóhatóság korábbi iránymutatásának jogszerűségét, ez akkor is az eljárás akár évekkal történő elhúzódását eredményezheti, nem is beszélve arról, ha alkotmányjogi panasz is benyújtásra kerül.

³⁹ KGD2014. 138. – Kúria, Kfv. V. 35 420/2013/4.

⁴⁰ Az alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben akkor van lehetőség alkotmányjogi panaszt előterjeszteni az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés

a) az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti vagy hatáskörét az Alaptörvénybe ütközően korlátozza, és

b) az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. (Abtv. 27. § (1) bekezdés).

Alkotmányjogi panaszt csak az érintett terjeszthet elő (Abtv. 27. § (2) bekezdés).

Az alkotmányjogi panasz befogadására csak a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén van lehetőség (Abtv. 29. §).

Az alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézhezvételétől számított 60 napon belül lehet benyújtani (Abtv. 30. § (1) bekezdés).

A befogadáshoz szükséges az is, hogy a bírói döntés Alaptörvénnyel való összhangjáról az Alkotmánybíróság első ízben döntsön, azaz nincs helye alkotmánybírósági eljárásnak, ha a bírói döntés Alaptörvénnyel való összhangjáról az Alkotmánybíróság már döntött (Abtv. 31. § (2) bekezdés). Az Abtv. eltérő, részletes szabályokat határoz meg a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára irányuló eljárásban.

Az Alkotmánybíróság kizárólag a fenti összes feltétel teljesülése esetén fogadja be az alkotmányjogi panaszt, melyre a gyakorlatban viszonylag csekély számban kerül sor.

VI. Összegzés

Álláspontom szerint a másodfokú adóhatóság részéről a helyes eljárás az lett volna a vizsgált eset kapcsán, hogy a felperes elsődleges kérelme vonatkozásában az elsőfokú adóhatóság határozatát helybenhagyja, figyelemmel arra, hogy azzal nem ért egyet, a másodlagos kérelem tekintetében pedig a másodfokú döntését részben visszavonja és e tekintetben az elsőfokú adóhatóságot új eljárásra és új határozat meghozatalára utasítja. Ezzel ugyanis lehetővé vált volna, hogy a bíróság elkerülje a per megszüntetését, ugyanis az elsődleges kérelem vonatkozásában fennmaradt volna a másodfokú határozat, így ezen részben a bíróság lefolytathatta volna a közigazgatási pert. Ez szolgálta volna a jogorvoslathoz való alkotmányos alapjog érvényesülését is, hiszen ebben az esetben az elsődleges kérelem vonatkozásában nyomban lehetőség lett volna a közigazgatási per lefolytatására.

A bemutatott eset, ha kirívónak is tekinthető, egészen biztosan nem egyedi eset. Erre tekintettel, álláspontom szerint szükséges lenne jogalkotói beavatkozás a kérdést illetően. Ezt elképzelhetőnek tartom akár az Ákr, illetve az Air. döntés módosítására, visszavonására vonatkozó rendelkezéseinek olyan jellegű kiegészítésével, hogy a módosító, visszavonó döntéssel szemben ugyanolyan jogorvoslat legyen igénybe vehető, mint a módosított, visszavont döntéssel szemben, függetlenül attól, hogy az eljárás mely szakaszában kerül erre sor. Elképzelhetőnek tartanék egy olyan jellegű Kp. módosítást is, mely lehetőséget biztosítana a bíróság számára arra, hogy a visszavonó döntés esetén, ha az egyúttal új eljárásra utasítást is tartalmaz, vizsgálja az új eljárásra irányadó utasítás tartalmát, hogy az nem nyilvánvalóan jogszabálysértő-e. Amennyiben pedig azt jogszabálysértőnek találná a bíróság, a per megszüntetését megelőzően tájékoztatná erről a tényről a másodfokú hatóságot, aki a bíróság jelzését figyelembe kellene, hogy vegye.

A módosítások révén elkerülhető lenne, hogy olyan helyzet álljon elő, amely a vizsgált esetben is történt és megelőzhető lenne a jogorvoslathoz való jog sérelme, illetve elérhető lenne a közigazgatással szembeni teljes körű, hatékony bírói jogvédelem garantálása.