

## A Ket. Szakértői Bizottságának szakmai véleményét tartalmazó

### 10. számú módszertani állásfoglalás

#### **az elsőfokú határozatot megsemmisítő és az első fokon eljáró szervet új eljárásra utasító határozat bírósági felülvizsgálatáról**

A BM Ket. Munkacsoportja útján a következő – iránymutatást igénylő – kérdés érkezett a Szakértői Bizottsághoz:

*„A Ket. 109. § (1) bekezdés értelmében az ügyfél, illetve a kifejezetten rá vonatkozó rendelkezés tekintetében az eljárás egyéb résztvevője a hatóság jogerős határozatának felülvizsgálatát kérheti a közigazgatási ügyekben eljáró illetékes bíróságtól. Az Áe. 72. § (1) bekezdése csak az érdemi közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát tette lehetővé.*

*A bírói gyakorlatban általánosan elfogadott álláspont szerint az érdemi határozat az a konkrét (egyedi) államigazgatási határozat, amellyel az arra jogosult államigazgatási szerv az ügy tárgyát képező vitát eldönti, illetőleg a jogviszonyt elbírálja. Így nem minősült érdemi határozatnak és ezért keresettel sem volt támadható a bíróság előtt a másodfokú szervnek az elsőfokú határozatot megsemmisíthető és új eljárásra utasító határozata.*

*A Ket. 109. § (1) bek. fentiekben idézett rendelkezése az érdemi kitévelt a határozatra vonatkozóan nem tartalmazza. Ismereteink szerint a közigazgatási ügyeket elbíráló bírák sem alakítottak ki egységes álláspontot arra vonatkozóan, hogy a Ket. alapján kérhető-e az elsőfokú határozatot megsemmisítő és új eljárás lefolytatására utasító másodfokú határozat bírósági felülvizsgálata.*

*A jogszabály szövegéből az következik, hogy a felülvizsgálat minden határozat ellen kérhető, ugyanakkor véleményünk szerint ez nem kívánatos helyzet kialakulásához vezethet. (pl. az új eljárást követően meghozott határozat jogerőre emelkedését és végrehajthatóvá válását követően hoz ítéletet a bíróság, kimondva, hogy jogsértő az új eljárást elrendelő határozat.)”*

A kérdésben foglaltakkal kapcsolatban mindenképp előtt arra kell rámutatnunk, hogy az érdemi választ a Ket. alkalmazása nyomán kialakuló bírósági gyakorlat fogja megadni, s a közigazgatási hatóságoknak ahhoz kell igazodniuk. A Bizottság ennek ellenére indokoltnak tartja, hogy – az egységes bírósági gyakorlat kialakulásáig tartó átmeneti időre – támpontot adjon a közigazgatás számára, hiszen a Ket. 72. § (1) bekezdésének da) pontja értelmében a határozat rendelkező részének egyebek között tartalmaznia kell a fellebbezés és a keresetindítás lehetőségéről való tájékoztatást. Az pedig súlyos bonyodalmakat idézhet elő az eljárás menetében, ha a határozat felhívja a figyelmet a keresetindítás lehetőségére, majd a bíróság idézés kibocsátása nélkül elutasítja a keresetet. (Előfordulhat persze ennek a fordítottja is, amikor a határozat nem utal a keresetindítás lehetőségére, noha a bíróság álláspontja szerint ennek lehetősége fennáll. Ez még súlyosabb jogsérelmet okozhat, hiszen gyakorlatilag megfosztja az ügyfelet egy garanciális jelentőségű törvényességi kontrolltól.) A kifejtettek miatt a közigazgatási hatóságoknak pontosan tudniuk kell, hogy mely határozatok ellen van helye keresetindításnak, mert ennek ismerete nélkül nem tudnak az ügyfelek számára hiteles tájékoztatást adni.

Ennek érdekében a következőkre hívjuk fel a figyelmet:

- a) Az Áe. úgy rendelkezett, hogy a közigazgatási hatóság mind az ügy érdekében, mind pedig az eljárás során döntést igénylő kérdésekben határozatot hoz. A Ket. bevezette a ha-

tározat és a végzés elnevezésű döntéspárt: a hatóság az ügy érdemében határozatot hoz, míg az eljárás során eldöntendő egyéb kérdésekben végzést bocsát ki (71. § (1) bek.).

- b) A 105. § (6) bekezdése kimondja: a határozat ellen irányuló fellebbezést határozattal, a végzés ellen irányuló fellebbezést végzéssel kell elbírálni.
- c) A Ket. lényegesen kiterjesztette a bírósági felülvizsgálat körét, amikor a határozatokon túlmenően a végzések tekintetében is megnyitotta a keresetindítás lehetőségét (109. § (2) bek.).
- d) Annak, hogy a Ket. 109. §-ának (1) bekezdésének szövege a határozattal kapcsolatban nem tartalmazza az „érdemi” kitélt, a 71. § (1) bekezdésében foglaltakra tekintettel nincs jelentősége, mivel ez szükségtelen szóismétlés lenne.
- e) Megfelel a valóságnak a kérdésben megfogalmazott ama állítás, hogy az Áe. hatályban léte alatt a bírósági gyakorlat hosszú időn keresztül nem tekintette érdemi – s ekként bíróság előtt megtámadható – határozatnak a másodfokú szervnek azt a döntését, amely az elsőfokú határozat megsemmisítése mellett új eljárás lefolytatását rendelte el.

Az e) pontban foglaltakkal kapcsolatban a következő tájékoztatást adjuk:

A Szakértő Bizottság elnöke – erre irányuló felkérés alapján – 2005. nyarán a Legfelsőbb Bíróságon előadást tartott a közigazgatási bírák számára a Ket. jogorvoslati rendszeréről, s ennek végén több kérést is megfogalmazott. Az első – általános jellegű – kérése arra irányult, hogy a Legfelsőbb Bíróság vizsgálja felül a Ket. hatálybalépése előtti időszakban született, közigazgatási eljárásjogi tárgyú, s precedensként szolgáló, elvi jelentőségű bírósági döntéseket, mivel a Ket. sok tekintetben új helyzetet teremtett. (Erre a felülvizsgálatra nem pusztán a közigazgatási szervek orientálása, hanem az egységes bírósági gyakorlat kialakítása érdekében is szükség mutatkozott.)

Ezen túlmenően azonban egy konkrét kérést is előterjesztett, pontosan az e) pontban foglaltakkal kapcsolatban. Annak előre bocsátása mellett, hogy a bíróság nem a Ket., hanem a Pp. szabályai szerint jár el, megfontolásra javasolta a Ket. 7. §-ában megfogalmazott alapelv („az eljárás a lehető leggyorsabban lezárható legyen”) értelemszerű alkalmazását az e) pontban vázolt bírósági gyakorlat tekintetében. Olyan esetekben ugyanis, amikor a fellebbezést elbíráló hatóság nem eljárásjogi, hanem anyagi jogi okból – pl. általa helytelennek tartott jogszabály-értelmezés miatt – semmisíti meg az elsőfokú határozatot, az e döntés elleni bírósági felülvizsgálat lehetőségének jogszabály-értelmezés alapján történő kizárása kifejezetten az eljárás elhúzódásához vezet. Az ilyen határozat ugyanis, noha formálisan nem dönti el a konkrét ügyet, tartalmaz egy érdemi elemet: megszabja, hogy a megismételt eljárásban milyen jogszabályt kell alkalmazni, illetőleg azt miként kell értelmezni. A Ket. 105. §-ának (4) bekezdése pedig kimondja: a megismételt eljárásban az első fokon eljáró hatóságot a másodfokú határozat rendelkező része és indokolása köti. Így előre tudni lehet, hogy az új elsőfokú határozat megfelel majd a másodfokú határozatban foglalt jogi iránymutatásnak, az esetleges fellebbezés nyomán pedig a felügyeleti szerv – saját jogi álláspontjának megfelelően – helyben fogja hagyni a fellebbezéssel támadott határozatot.

Ekként tehát a közigazgatási eljárásba beékelődik két olyan döntési mozzanat – az új elsőfokú és az új másodfokú határozat meghozatala – amelyet meg lehetne takarítani, ha a bíróság magára vállalná az első alkalommal hozott másodfokú határozat érdemi felülvizsgálatát. Ily mó-

don ugyanis a megismételt eljárásban már nem a fellebbezést elbíráló közigazgatási hatóság – esetleg helytelen – jogi álláspontja, hanem a bíróság döntése lenne irányadó.

A közigazgatási bírák erre akként reagáltak, hogy az ítélezési gyakorlatban már megtörtént a korábbi állásponttól való elmozdulás, még hozzá pontosan a jelzett irányban.

Nyitott kérdés maradt azonban az elsőfokú határozatok eljárásjogi okból – pl. a tényállás tisztázatlansága, az ügyféli kör helytelen meghatározása, vagy más súlyos eljárási hiba miatt történő – megsemmisítése esetén igénybe vehető bírósági felülvizsgálat. Ez azonban a c) pontban megjelölt okból nem lehet problematikus. Mivel a Ket. – az Európa Tanács szakértőinek nyomatékos figyelem-felhívása nyomán – a bírósági felülvizsgálatot nem korlátozta a határozatokra, hanem kiterjesztette valamennyi, önálló fellebbezéssel megtámadható végzésre is, többé nem tartható az az álláspont, amely a bírósági felülvizsgálat lehetősége szempontjából különbséget tesz érdemi és nem érdemi határozatok között. Ehhez képest a Ket. 71. §-ának (1) bekezdésében foglalt „az ügy érdemében” kifejezés nem „az ügyet érdemben eldöntő”, hanem „az ügy érdemére vonatkozó” szinonimája. (Megmagyarázhatatlan ellentmondás lenne ugyanis, hogy amíg a vitán felülálló módon nem az ügy érdemére vonatkozó végzések egész sora ellen megnyílt a bírósági felülvizsgálat lehetősége, addig a határozatok tekintetében fennmaradna a b) pontban vázolt különbségtétel.)

Mindezekre figyelemmel azt javasoljuk a másodfokon eljáró közigazgatási hatóságoknak: mindaddig, amíg ezzel ellentétes bírósági gyakorlat nem alakul ki (amelynek valószínűsége igen csekély), a döntés megsemmisítése mellett az ügyben első fokon eljáró hatóságot új eljárásra utasító határozataik rendelkező részében hívják fel az ügyfelek figyelmét a keresetindás lehetőségére.

A Bizottság azonban a Ket. hatályba lépése óta eltelt viszonylag rövid idő tapasztalatai alapján is tisztában van vele: a jelenlegi szabályozás az elsőfokú határozatok eljárási okból történő megsemmisítése és az elsőfokú hatóságnak új eljárásra való utasítása esetén problémák egész sorát veti fel, ezért megváltoztatásra szorul. Ennek érzékeltetése végett a következőkre mutatunk rá:

- Az ilyen határozat nyomán párhuzamos eljárások alakulhatnak ki: egyfelől az első fokon eljáró hatóság – az ügyintézési határidő megtartása érdekében – haladéktalanul megkezdheti az új eljárást és határozatot is hoz, ugyanakkor az ügyfélnek harminc napos határidő áll rendelkezésére a másodfokú határozat bírósági felülvizsgálatának kezdeményezéséhez. Ebben a helyzetben az a legkevésbé problematikus, hogy az ügyiratok egyszerre csak egy helyen lehetnek, mert ezt a teljes iratanyag lemásolásával át lehet hidalni. Sokkal komolyabb gondot okoz, hogy mire a bíróság döntése megszületik, már van egy új elsőfokú határozat, sőt nagy valószínűséggel, új másodfokú határozat is.
- A bíróság elvileg kétféle határozatot hozhat: vagy hatályon kívül helyezi (megváltoztatja) az eredeti másodfokú határozatot, vagy elutasítja a keresetet. Az elsőként említett tartalmú ítélet meghozatalának valószínűsége fölöttébb csekély, mivel a bíróságnak arról kell döntenie: jogszabálysértő volt-e a sérelmezett határozat.

A közigazgatási szervek általában akkor semmisítik meg eljárási okból az elsőfokú határozatot, ha súlyos és a másodfokú eljárásban nem orvosolható eljárási hiba történt (pl. az eljáró szerv nem kérte ki vagy figyelmen kívül hagyta valamely szakhatóság állásfoglalását, nem azt vonta be ügyfélként az eljárásba, akit be kellett volna vonni, az ügyfélnek minősülők egy részét nem vonta be az eljárásba, stb.) Ilyenkor a másodfokú

szerv részéről jogszabálysértésről nem beszélhetünk. De akkor sem jogszabálysértő a másodfokú határozat, ha a megsemmisítésnek az az indoka, hogy az elsőfokon eljáró szerv nem tisztázta kellőképpen a tényállást. Ez bizonyos esetekben – a határozat teljes tényállásbeli megalapozatlansága esetén – vitán felül áll, míg más esetekben a másodfokon eljáró szerv mérlegelési jogkörében dönt úgy: a megalapozott döntés érdekében további bizonyítási eljárásra van szükség. Mivel a tényállás megnyugtató tisztázása nem csupán a másodfokon eljáró közigazgatási hatóságnak, hanem a bíróságnak is érdekében áll, – a Pp. 339/B. §-ában foglaltakra is figyelemmel – az utóbbi esetben sem jogszabálysértő a másodfokú határozat.

- Ha a bíróság a keresetet elutasítja, akkor a bírósági eljárás valójában nem késlelteti és nem is akadályozza az új eljárás lefolytatását, hiszen a keresetlevél benyújtásának nincs halasztó hatálya, s ilyen esetben arra sincs lehetőség, hogy – mivel nem végrehajtásról van szó – a bíróság az ügyfél erre irányuló kérelme alapján az új eljárást felfüggesztesse. Ilyen felfüggesztő határozatot az ügyben első fokon eljáró hatóság sem hozhat, mivel a Ket. 32. §-ának (1)-(2) bekezdése ezt nem teszi lehetővé. (Egészen más kérdés, hogy egyáltalán van-e értelme ugyanabban az ügyben kétszeres bírósági kontrollt lehetővé tenni.)
- Probléma akkor van, ha a bíróság valamilyen okból hatályon kívül helyezi az eredeti másodfokú határozatot, miközben már megszületett az új elsőfokú, az új másodfokú határozat, vagy netán az ügy már végrehajtási szakaszban van. Az ilyen esetre általános érvényű iránymutatást nem lehet adni: a hatályon kívül helyezés okainak vizsgálatával csak egyedileg lehet eldönteni, hogy a korábbi másodfokú határozat hatályon kívül helyezése mennyiben hat ki a megismételt eljárásra, illetőleg az abban hozott határozatokra. Ha a hatályon kívül helyezésnek az volt az indoka, hogy a bíróság – a másodfokon eljáró közigazgatási hatóságtól eltérően – elegendőnek találta az elsőfokú szerv által elvégzett tényállás-tisztázást és ezért indokolatlannak vélte az új eljárásra utasítást, ez a bírósági döntés nem hat ki az időközben már meghozott új első-, illetőleg másodfokú határozatra, hiszen mivel már sor került a bizonyítás-kiegészítésre, azt utólag nem lehet meg nem történné tekinteni. Ilyenkor tehát be kell fejezni a megismételt eljárást, s az – immár az ügyet érdemben eldöntő – új másodfokú határozat ellen nyílik meg az ügyfél lehetősége a bírósági felülvizsgálat kezdeményezésére. Egészen más a helyzet, ha a bíróság a Ket. vagy a különös eljárási jogszabály valamely rendelkezését értelmezi a közigazgatási hatóságtól eltérő módon, s emiatt helyezte hatályon kívül a korábbi másodfokú határozatot. Az ilyen bírósági döntés ugyan közvetlenül nem hat ki a megismételt eljárásban hozott határozatokra, ám – az új eljárás állásától függően – az első- vagy másodfokon eljáró szerv akkor jár el helyesen, ha a bíróság jogszabályértelmezését irányadónak tekintve a Ket. 114. §-a alapján orvosolja a jogszabálysértést.

A Belügyminisztérium Ket.-munkacsoportja – a Bizottság közreműködésével – folyamatosan jegyzékbe foglalja a Ket. ama rendelkezéseit, amelyek megváltoztatását a törvény átfogó felülvizsgálata keretében indokolt lesz megfontolni. Ebbe a körbe tartozik az a kérdés is, hogy nem kellene-e kizárni a bírósági felülvizsgálatot az olyan másodfokú határozatok ellen, amelyek – az elsőfokú határozat megsemmisítése mellett – kifejezetten eljárásjogi okból rendelkeztek el új eljárást.