

A Ket. Szakértői Bizottságának szakmai véleményét tartalmazó

16. számú módszertani állásfoglalás

a végrehajtás felfüggesztésével és megszüntetésével összefüggő egyes kérdésekről

I. A Ket. 148. §-ának (1)-(3) bekezdései szabályozzák a végrehajtás felfüggesztésének kérelemre elrendelhető eseteit. Ha a végrehajtást elrendelő szerv a kérelemnek helyt ad, akkor a végrehajtás felfüggesztését rendeli el. E végzés ellen a törvény önálló fellebbezési jogot biztosít.

A felfüggesztésre irányuló kérelem teljesítését a hatóság egyes esetekben nem mérlegelheti (lásd: 148. § (1) bek. a/ pont), máskor viszont ezt megteheti. A 148.§ (1) bek. b) pontja körében például adódhat olyan élethelyzet, hogy a jogosult kérelmére elrendelt épület bontás végrehajtását a hatóság – a fennálló veszély helyzetre tekintettel – a jogosult kérelmére sem függesztheti fel. De megtagadható a különös méltánylást érdemlő körülményre alapozott kérelem teljesítése is, ha a hatóság a kérelemben felhozott indokokat nem tartja kellően súlyosnak vagy bizonyítottanak, továbbá, ha a (2) bekezdésben megjelölt kizáró okok bármelyike fennáll. Célszerűségi szempontból is megtagadható a felfüggesztés a (4) bekezdés a) és b) pontjára alapított kérelem, továbbá a (4) bekezdés d) pontja esetében akkor, ha a kézbesítési vélelem megdöntése sikertelen.

A törvény azonban nem tartalmaz kifejezett rendelkezést arról, hogy a kérelem elutasítása milyen hatósági döntéssel történik, és ellene milyen jogorvoslati eszköz vehető igénybe. E kérdésekben a törvény általános rendelkezései adnak eligazítást, vagyis: az ügy érdemét nem érintő eljárási kérdésben a felfüggesztés elrendelésére hatáskörrel rendelkező hatóság a Ket. 71. §-ának (1) bekezdésére figyelemmel végzéssel hoz döntést, amely ellen – kifejezett törvényi rendelkezés hiányában – önálló fellebbezésnek nincs helye.

II. Tisztázást igénylő kérdésként vetődött fel, hogy a végrehajtás felfüggesztése vagy megszüntetése iránt kell intézkedni abban az esetben, ha a végrehajtható döntést a felügyeleti fórum vagy a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság a végrehajtás elrendelését követően semmisíti meg és egyidejűleg új eljárás lefolytatását rendeli el.

A Ket. 148. § (4) bekezdés c) pontja alapján a végrehajtást az elrendelésére jogosult szerv felfüggesztheti, ha a felügyeleti szerv vagy a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság változatlan tényállás mellett új eljárás lefolytatását rendeli el. A másik irányadó rendelkezés a törvény 149.§-a (1) bekezdésének a) pontja, amely szerint a végrehajtást meg kell szüntetni, ha a végrehajtható döntést visszavonták vagy megsemmisítették.

Az első szabály célszerűségét az a körülmény alapozza meg, hogy az eljárási okból megsemmisített döntést követő új eljárásban – azonos tényállás és változatlan anyagi jogi háttér mellett – azonos tartalmú döntés várható, ami a folytatódó eljárásra tekintettel indokoltá teszi a megsemmisítést megelőzően törvényesen foganatosított végrehajtás eredményeinek megőrzését, ily módon biztosítandó, hogy a már befolyt pénzüsszeget vagy lefoglalt vagyontárgyat ne lehessen elvonni az újabb döntésben megállapított kötelezettség jövőbeni végrehajtása elől. E célnak a hagyományos eszközrendszer keretei között a végrehajtási eljárás – újabb döntés végrehajthatóságáig történő – felfüggesztése a legmegfelelőbb eszköz, jóllehet a végrehajtható döntés megsemmisítése folytán a végrehajtás általános feltétele szünetel. E speciális ren-

delkezés hiányában – az általános szabályok alkalmazásával – a végrehajtás megszüntetését kellene elrendelni a törvény a 149. § (1) bekezdés a) pontja alapján, ami azzal a nem kívánt következménnyel járna, hogy intézkedni kellene az eredeti (végrehajtás megindítását megelőző) állapot helyreállítására (a folyamatban lévő végrehajtási cselekmény megszakítására, a vagyontárgyra vezetett lefoglalás megszüntetésére, az addig behajtott pénzösszeg visszafizetésére) és a körülményektől függően a kötelezett kártalanítására.

Abban a kérdésben tehát, hogy mikor melyik jogintézmény alkalmazása szükséges, a gyakorlatban gondos vizsgálatot igényel a megsemmisítés indoka és a felettes szerv által elrendelt intézkedés, továbbá, hogy sor került-e eredményes végrehajtási cselekmény foganatosítására. Ha a felügyeleti szerv vagy a bíróság az anyagi jogszabályoknak megfelelő döntést eljárási hiba miatt semmisíti meg és azonos tényállás alapján új eljárás lefolytatását rendeli el, akkor a végrehajtás felfüggesztéséről szükséges rendelkezni, feltéve hogy az azt megelőző végrehajtás – részben vagy egészben – sikeres volt. Minden egyéb megsemmisítési ok esetén, ide értve a tényállás megalapozatlanságát is, továbbá ha a megsemmisítés időpontjáig eredményes végrehajtási cselekmény foganatosítására nem került sor, a végrehajtási eljárás megszüntetése az egyetlen helyes lépés.

Noha a 148. § (4) bekezdésének c) pontja az eljáró szerv mérlegelési jogkörébe utalja az eljárás felfüggesztését olyan esetben, ha a felügyeleti szerv vagy a bíróság – változatlan tényállás mellett – új eljárás lefolytatását rendelte el, a kifejtettek szerint ez a mérlegelés csak annak eldöntésére szorítkozhat, hogy az adott ügyben az eljárás felfüggesztésére vagy megszüntetésére van-e szükség, tekintettel arra, hogy végrehajtási cselekményt foganatosítani jogerős és végrehajtható döntés hiányában nem lehet.

Bár a kollízió látszólagos, a koherens szabályozás és a normavilágosság követelményét szem előtt tartva, a törvény soron következő felülvizsgálata során az érintett rendelkezések pontosítása szükséges. A 148. § (4) bekezdés c) pontjában indokolt kifejezésre juttatni, hogy a szabály alkalmazására csak akkor van lehetőség, ha az eljárási okból megsemmisített határozat végrehajtására a hatóság a megsemmisített döntést megelőzően eredményes végrehajtási cselekményt foganatosított. Ezzel párhuzamosan a 149. § (1) bekezdés a) pontjában, célszerű speciális kivételként megjelölni az említett felfüggesztési okot.

III. A Ket. 148. §-a (5) bekezdésének a) pontja szerint a végrehajtás felfüggesztése kötelező, ha az e törvényben szabályozott jogorvoslás során a felügyeleti szerv vagy a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság elrendeli. A rendelkezés értelmezésével kapcsolatban kérdésként merült fel, hogy ilyen esetekben vajon a felülvizsgálati fórum – végzéssel – maga rendelkezik-e a végrehajtás felfüggesztéséről, avagy ez a törvényből következően, illetve a felülvizsgálatot folytató szervtől érkező impulzus alapján a végrehajtás elrendelésére hatáskörrel rendelkező hatóság feladata.

1. Nem jogerős döntés esetében ez a kérdés akkor merülhet fel, ha a fellebbezésre tekintet nélkül végrehajthatóvá nyilvánított határozat elleni fellebbezési kérelem alapján az elsőfokú hatóság nem él a 103. §-ban foglalt jogkörével. Ha a felügyeleti szerv az iratok alapján azt állapítja meg, hogy a fellebbezésre tekintet nélküli végrehajtás elrendelése jogszabálysértő, vagy egyébként a döntés megsemmisítése vagy megváltoztatása várható, az érdemi döntés meghozataláig a végrehajtás felfüggesztését rendeli el. A végrehajtás felfüggesztése a jogorvoslati szakban a felügyeleti szerv eljárása során eldöntendő kérdés, ezért erről a másodfokon eljáró hatóságnak végzésben kell rendelkeznie.

A döntést – annak realizálása érdekében – közölni kell az elsőfokon eljáró hatósággal. Ha a végrehajtást ez a hatóság fogatosítja, akkor haladéktalanul megteszi a szükséges belső intézkedést a további végrehajtási cselekmények szüneteltetésére. Ha a végrehajtás fogatosítása más hatóság – például az adóhatóság, vagy 2008. január 1-jétől a végrehajtó szolgálat – hatáskörébe tartozik, akkor az elsőfokon eljáró hatóság intézkedési kötelezettsége a végrehajtást fogatosító szerv másodfokú döntéséről szóló tájékoztatást foglalja magába.

2. Jogerős döntés esetében a végrehajtás felfüggesztésének a bíróság vagy a felügyeleti szerv által történő elrendelésére a döntés bírósági felülvizsgálata keretében (109. §), a felügyeleti eljárásban (115. §), vagy a végrehajtási szakban hozott döntések elleni jogorvoslati eljárásban van lehetőség.

a) Ha az ügyfél a döntés ellen benyújtott keresetlevélben a döntés végrehajtásának felfüggesztését kéri, akkor a 110. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezés alapján végrehajtási cselekmény – a kérelemnek a végrehajtást fogatosító szerv tudomásra jutásától annak elbírálásáig – nem fogatosítható. Ebből, valamint a (2) bekezdés szövegéből az következik, hogy a közigazgatási hatóságot a törvény erejénél fogva kötelezettség terheli a végrehajtási cselekmények szüneteltetésére.

A Pp. a végrehajtás felfüggesztése tekintetében bírósági hatáskört állapít meg. A Pp. 330. §-ának (2) bekezdése szerint, ha a keresetlevél a végrehajtás felfüggesztésére irányuló kérelmet is tartalmaz, akkor a keresetlevelet és az ügy iratait rövidebb határidőn belül kell a felügyeleti szervhez felterjeszteni, illetve azt a bírósághoz továbbítani. A Pp. 332. §-ának (3) bekezdése alapján a bíróság a keresetlevél beérkezésétől számított 8 napon belül határoz a végrehajtás felfüggesztéséről.

A két törvény fenti szabályainak egybevetéséből a gyakorlati munka számára az a következtetés adódik, hogy ha a keresettel megtámadott döntést hozó közigazgatási hatóság a közigazgatási pert a 114. §-ra alapított döntésével nem teszi okafogyottá, akkor az elsőfokon eljáró hatóság – a bíróság e tárgyban hozandó döntéséig terjedő időre – közvetlenül (alakszerű döntés nélkül) intézkedik a végrehajtási cselekmények szüneteltetéséről. Ha a végrehajtást ez a hatóság fogatosítja, akkor haladéktalanul belső intézkedést hoz a további végrehajtási cselekmények szüneteltetésére, ha pedig a végrehajtás fogatosítása más hatóság – például az adóhatóság, vagy 2008. január 1-jétől a végrehajtó szolgálat – hatáskörébe tartozik, akkor az intézkedési kötelezettsége a végrehajtást fogatosító szerv kereseti kérelemről szóló értesítésére, és a végrehajtási cselekmények szüneteltetésére irányuló felhívására terjed ki. A keresetlevél bírósághoz történő felterjesztésével a felülvizsgált döntés végrehajtásának felfüggesztése a bíróság hatáskörébe kerül.

b) A felügyeleti eljárás keretében a felügyeleti szerv jogosult hivatalból megvizsgálni az elsőfokú hatóság eljárását, illetve döntését, és ennek alapján hivatalból intézkedhet a jogszabálysértő mulasztás felszámolására [115. § (1) bek. a) pont], illetve megváltoztathatja vagy megsemmisítheti az elsőfokú hatóság jogszabálysértő döntését, és szükség esetén új eljárás lefolytatását rendelheti el [115. § (1) bek. b) pont és (2) bek.]. Jelezni szükséges, hogy a végrehajtás felfüggesztésének elrendelése szempontjából nincs jelentősége annak, hogy a felügyeleti szerv az eljárást az ügyfél kezdeményezésére, az Alkotmánybíróság határozata alapján (117. §), vagy ügyészi óvás folytán (118. §), illetőleg a felügyeleti ellenőrzés keretében feltárt jogsérelem orvoslására hivatalból indítja meg.

A döntés felügyeleti eljárás keretében történő felülvizsgálata és a bírósági felülvizsgálati eljárás egyik lényeges különbsége, hogy a felügyeleti szervet az aktusfelülvizsgálati jogon túlmenően a hatósági ügyintézésre kiterjedő konkrét utasításadási jog is megilleti. Ebből az következik, hogy ha a felügyeleti ellenőrzés során az állapítható meg, hogy egy konkrét ügyben a végrehajtás felfüggesztését kellett volna elrendelni, ezt azonban az elsőfokú hatóság elmulasztotta, és e döntés időszerűsége még fennáll, akkor nincs akadálya annak, hogy a felügyeleti szerv utasítsa az alárendelt hatóságot a mulasztás pótlására. Ebben az esetben az elsőfokon eljáró hatóság rendeli el a végrehajtás felfüggesztését. A 115. § (2) bekezdése szerinti felügyeleti eljárás megindítását követően azonban a felülvizsgált döntés végrehajtásának – az érdemi döntés meghozataláig történő – felfüggesztése a felügyeleti szerv hatáskörébe tartozó döntés, tekintettel arra, hogy az a felügyeleti eljárás keretében felmerülő döntést igénylő kérdés.

c) A jogerős döntés végrehajtására irányuló eljárásban is szükség lehet a végrehajtás felfüggesztésének elrendelésére a végrehajtási szakban hozott végzés elleni önálló fellebbezés, illetve a végrehajtási kifogás tárgyában hozott végzés elleni fellebbezés elbírálása során. E tekintetben – az értelemszerű eltérések figyelembevételével – a nem jogerős döntéseknél leírt szempontok irányadóak.