

Az eljárási kötelezettség aktuális jogalkotás- és jogalkalmazásbeli problémái

A jogorvoslati rendszer átalakításából fakadó egyes strukturális diszfunkciók

Prof. Dr. Rozsnyai Krisztina
ELTE ÁJK – Közigazgatási Jogi Tanszék

1

A Kúria 1/2022. Közigazgatási jogegységi határozata a mulasztási per megindításának feltételéről

A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény 128. § (2) bekezdésében és a (3) bekezdés e) pontjában megjelölt mulasztás orvoslását célzó eljárást kifejezetten biztosító jogszabályi rendelkezés hiányában a mulasztási per megindításának nem előfeltétele, hogy az ügyfél az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény 15. § (2) bekezdése és 113. § (2) bekezdés b) pontja alapján felügyeleti eljárást kezdeményezzen vagy a felügyeleti szervezhez forduljon. A felügyeleti eljárás kezdeményezése vagy a felügyeleti szervezhez fordulás hiánya miatt a keresetlevél a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény 48. § (1) bekezdés e) pontja alapján nem utasítható vissza.

2

KP. XXII. FEJEZET – MULASZTÁSI PER

127. § [A mulasztási per alapja és eljárási szabályai]
A közigazgatási szerv közigazgatási cselekmény megvalósítására vonatkozó, jogszabályban rögzített kötelezettségének elmulasztása (a továbbiakban: mulasztás) miatt perben e törvénynek az egyszerűsített perre vonatkozó szabályait az e fejezetben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.

128. § [Perindítás]
(1) A mulasztási per megindítására jogosult
a) az ügyfél, illetve az, akinek jogát a mulasztás közvetlenül érinti,
b) a közigazgatási szerv jogerős ellenőrzés jogkörében kívül eljáró egység, továbbá a hely, illetve a nemzetközi önkormányzat felett törvényességi felügyeletet gyakorló szerv, ha a felhívásban megállapított határidő eredménytelenül telt el.
(2) A keresetlevelet a mulasztás orvoslását szolgáló közigazgatási eljárás eredménytelenségéről való tudomásszerzéstől vagy a jogorvoslati szerv mulasztása esetén az intézkedésre nyitva álló határidő eltelésétől számított kilencven napon belül, de legkésőbb a közigazgatási cselekmény megvalósítására irányadó határidő lehelésétől számított egy éven belül kell a bíróságnál benyújtani.
Jogorvoslati szerv hiányában a keresetlevelet a közigazgatási cselekmény megvalósítására nyitva álló határidő letelésétől számított egy éven belül kell a bíróságnál benyújtani.
(4) Nincs helye a keresetlevél visszatartásának, ha a jogorvoslati szerv a mulasztás orvoslására jogszabályban meghatározott eljárási kötelezettségének nem tett eleget.
(4) A mulasztási perben hozott ítélet ellen fellebbezésnek van helye.

129. § [Mulasztási ítélet]
(1) A bíróság mulasztási ítélet meg, ha a közigazgatási szerv a közigazgatási cselekmény megvalósítására vonatkozó, jogszabályban rögzített kötelezettségének az irányadó elmulasztás határidőn belül nem tett eleget.
(2) A bíróság akkor is megállapítja a mulasztást, ha a közigazgatási szerv cselekményét közzétett alapul szolgáló közigazgatási cselekmények hiányában a mulasztás megállapítását szolgáló jogszabályi rendelkezés nem tett eleget.
(3) Ha a bíróság a mulasztást megállapítja, a mulasztó szerv köteles az elmulasztott cselekményt az irányadó jogszabályi határidőn belül, ennek hiányában harminc napon belül megvalósítani.

3

A mulasztási per dilemmái 1.

1. Mennyire tág körben legyen alkalmazható?

127	128	129
„A közigazgatási szerv közigazgatási cselekmény megvalósítására vonatkozó, jogszabályban rögzített kötelezettségének elmulasztása (a továbbiakban: mulasztás) miatt per”	„(1) A mulasztási per megindítására jogosult a) az ügyfél, illetve az, akinek jogát a mulasztás közvetlenül érinti, b) ... egység, továbbá a hely, illetve a nemzetközi önkormányzat felett törvényességi felügyeletet gyakorló szerv, ha a felhívásban megállapított határidő eredménytelenül telt el”	„(1) A bíróság mulasztást állapít meg, ha a közigazgatási szerv a közigazgatási cselekmény megvalósítására vonatkozó, jogszabályban rögzített kötelezettségének az irányadó elmulasztás határidőn belül nem tett eleget. (2) A bíróság akkor is megállapítja a mulasztást, ha a közigazgatási szerv cselekményét közzétett alapul szolgáló közigazgatási cselekmények hiányában a mulasztás megállapítását szolgáló jogszabályi rendelkezés nem tett eleget.”

4

A mulasztási per dilemmái 2.

1. Mennyire tág körben legyen alkalmazható?
2. Milyen időkorlátokkal?

(2) A keresetlevelet a mulasztás orvoslását szolgáló közigazgatási eljárás eredménytelenségéről való tudomásszerzéstől vagy a jogorvoslati szerv mulasztása esetén az intézkedésre nyitva álló határidő eltelésétől számított **kilencven napon belül**, de legkésőbb a közigazgatási cselekmény megvalósítására irányadó határidő letelésétől számított **egy éven belül** kell a bíróságnál benyújtani.
Jogorvoslati szerv hiányában a keresetlevelet a közigazgatási cselekmény megvalósítására nyitva álló határidő letelésétől számított **egy éven belül** kell a bíróságnál benyújtani.

5

A mulasztási per dilemmái 3.

1. Mennyire tág körben legyen alkalmazható?
2. Milyen időkorlátok?
3. Milyen ítéleti rendelkezés tud hatékony lenni?

„(3) Ha a bíróság a mulasztást megállapítja, a mulasztó szerv köteles az elmulasztott cselekményt az irányadó jogszabályi határidőn belül, ennek hiányában harminc napon belül megvalósítani.”

+ (4) A mulasztási perben hozott ítélet ellen fellebbezésnek van helye.

6

A mulasztási per dilemmái 4.

- Mennyire tág körben legyen alkalmazható?
- Milyen időkorlátok?
- Milyen ítélleti rendelkezés tud hatékony lenni?
- Milyen perelőfeltétel szükséges?

„a mulasztás orvoslását szolgáló közigazgatási eljárás”
 4. § *(2) bek „A vitatott tevékenység akkor lehet közigazgatási jogvita tárgya, ha bármely a közigazgatási tevékenységgel közvetlenül érintett fél a vitatott tevékenységgel szemben jogszabály által biztosított közigazgatási jogorvoslatot kimerítette, vagy a pert jogszabály előírása miatt más közigazgatási eljárás előzte meg.”
 4. § (7) bek. „4. *mezőgazdász eljárás*: a jogvita tárgyává tett közigazgatási cselekmény megvalósítására folytatott közigazgatási hatósági vagy jogorvoslati eljárás.”
 „a közigazgatási szerv jogorvoslati szervéhez (a továbbiakban: jogorvoslati szerv)” – [39. § (3) bek.]

7

A Kp. 128. §-ához fűzött miniszteri indokolás

„Egyszerűbb esetben, ha a mulasztó szerv felett másik közigazgatási szerv irányítási vagy felügyeleti jogkörrel rendelkezik, akkor először e szerv útján kell megkíséríteni a mulasztás orvoslását. Ha a mulasztás orvoslására hatáskörrel rendelkező szerv eljárása eredménytelen, akkor az erről való tudomásszerzéstől számított kilencven napon belül van helye keresetindításnak. Ebben az esetben tehát van valamilyen aktus (így pl. eljárásra utasítás vagy felhívás), amelyhez a keresetindítás köthető, még ha a kereseti kérelem nem is e szerv mulasztása ellen fog irányulni. Ha viszont nincs olyan szerv, amelytől kérhető lenne a mulasztás orvoslása, a keresetindítási határidő kezdőnapja az elmulasztott cselekmény megvalósítására nyitva álló határidő lejártát követő nap.”

8

Hogy jutottunk idáig? Az első „szál”

Fellebbezés rendkívüli jogorvoslattá válása
 Ákr. 115. § „A döntés módosítása vagy visszavonása a keresetlevél alapján”
 Egyfokú hatósági eljárások körének kiszűrése
 Fellebbezhető döntések körének további szűkülése

9

„Funkció-multiplikáció”

Fontos rámutatni arra, hogy a jogorvoslati rendszer átalakításának meg kell találnia az összhangot a közérdek hatékony védelme, és az ügyfelek jogainak érvényesítése közt. Így a törvény egyfajta előszűrő, önkorekciós mechanizmust is szabályoz. Az új jogorvoslati rendben a keresetlevél a hagyományos fellebbezés funkcióját is betölti, ha a hatóság maga megállapítja, hogy a támadott döntés törvényt sértő, és ennek alapján módosíthatja vagy visszavonhatja azt. Ez azonban nem eredményezheti egyúttal azt, hogy a hatóság „elvonja” a bíróságtól a döntés jogát, illetve az ügyfétől azt a jogot, hogy a bíróság vizsgálja felül a döntést. A törvény a bírói felülvizsgálatot e döntés ellen is biztosítja, a közigazgatás bírói kontroll alá vetettsége csak így érvényesülhet a hatóság „új” döntése tekintetében.

10

Némi diszkrépancia

Ákr. 113. § [jogorvoslati eljárások]
 (1) Kérelemre induló jogorvoslati eljárások
 a) a közigazgatási per,
 b) a fellebbezési eljárás.
 (2) Hivatalból induló jogorvoslati eljárások
 a) a döntés módosítása vagy visszavonása a hatóság saját hatáskörében,
 b) a felügyeleti eljárás,
 c) az ügyeségről szóló törvény szerinti ügyészi felhívás és fellépés nyomán indított eljárás.
 60. Közigazgatási per
 61. A döntés módosítása vagy visszavonása a keresetlevél alapján
 62. Fellebbezés
 63. A döntés módosítása vagy visszavonása
 64. Felügyeleti eljárás
 65. Ügyészi felhívás és fellépés

11

Hogy jutottunk idáig? A második „szál”

Függő hatályú döntés bevezetése
 Mulasztás orvoslását szolgáló ügyféli fellépési lehetőség kiiktatása az általános szabályozásból
 + Mulasztási per bevezetése
 Függő hatályú döntés kiiktatása
 → Nincs belső jogorvoslati lehetősége az ügyfélnek


12

...ami kimaradt a függő hatályú döntésre tekintettel

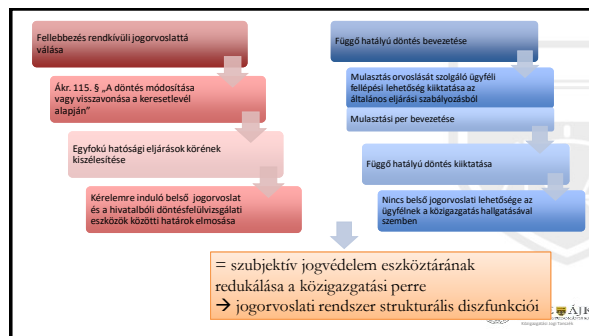
Ákr. 15. § [Az eljárási kötelezettség]
 (1) A hatóság a hatáskörébe tartozó ügyben az illetékességi területén, vagy kijelölés alapján köteles eljárni.
 (2) Ha a hatóság - a jogszerű hallgatás esetét kivéve - eljárási köteletségének az ügyintézési határidőn belül nem tesz eleget, a jogszabályban meghatározott felügyeleti szerve (a továbbiakban: felügyeleti szerv)

Ket. 20. §
 A hatóság a hatáskörébe tartozó ügyben illetékességi területén köteles eljárni. Ha e köteletségének a rá irányadó ügyintézési határidőn belül nem tesz eleget, a felügyeleti szerv - kérelemre vagy hivatalból - soron kívül, de legkésőbb a tudomásszerzéstől számított öt napon belül kivizsgálja a mulasztás okait.
 (2) A hatóság mulasztása esetén a felügyeleti szerv újabb - az ügyfajára irányadó ügyintézési határidő és a döntés-előkészítés fokának figyelembevételével megállapított - határidő kitűzésével a mulasztó hatóságot három napon belül az eljárás lefolytatására utasítja.
 (6) ... ha az adott ügyben nincs felügyeleti szerv, vagy a felügyeleti szerv az intézkedési, eljárási kötelezettségének nem tesz eleget, az ügyfél kérelmére a megyei, illetve a fővárosi bíróság mint közigazgatási ügyekben eljáró bíróság (a továbbiakban: közigazgatási ügyekben eljáró bíróság) kitélezi a hatóságot az eljárás lefolytatására.

az eljárás lefolytatására utasítja. Ha nincs felügyeleti szerv, vagy az nem intézkedik, az eljárás lefolytatására a közigazgatási perben eljáró bíróság (a továbbiakban: közigazgatási bíróság) kötelezi a hatóságot.



13

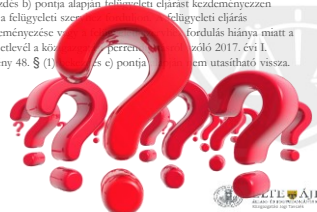


15

A Kúria 1/2022. Közigazgatási jogegységi határozata a mulasztási per megindításának feltételéről

És ami kimaradt:
 Mi van a nem hatósági aktusok megvalósításának elmulasztásával?
 Panasz eljárás előfeltétel-e?

A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény 128. § (2) bekezdésében és a (3) bekezdés e) pontjában megjelölt mulasztás orvoslását célzó eljárás kifejezetten biztosító jogszabályi rendelkezés hiányában a mulasztási per megindításának nem előfeltétele, hogy az ügyfél az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény 15. § (2) bekezdése és 113. § (2) bekezdés b) pontja alapján felügyeleti eljárást kezdeményezzen vagy a felügyeleti szerv mulasztása miatt felügyeleti eljárás kezdeményezése v... f... hiánya miatt a keresetlevél a kö... perrend... sz... 2017. évi I. törvény 48. § (1) ... és e) pontja ... nem utasítható vissza.



16