



Közérdek és magánérdek megjelenése, ütközése a közigazgatási bírósági eljárásokban

III. ORSZÁGOS KÖZIGAZGATÁSTUDOMÁNYI
SZAKMAI NAPOK

2024. április 18-19.

dr. Robotka Imre, tanácselnök, Fővárosi Ítéltábla

Polgári per vs. közigazgatási per

- A **polgári perek** jellemzője **az egyenrangú felek** szemben állása
 - A **polgári perben** kizárólag a fél jogosult jogai érvényesítéséről gondoskodni és meghatározni, hogy mit kíván a per anyagává tenni (rendelkezési elv) – **magánérdeket szolgál** (kivéve pl. fogyasztóvédelem, termékfelelősség)
 - A **rendelkezési elv** a szabályozás egyik kiindulópontja, **a bírói szerep változott**, ezzel együtt a professzionális pervitel kapott hangsúlyt
- A **közigazgatási perben** a polgári per alapelveitől való eltérések szükségesek
 - Már korábban is felmerült, hogy **pl. a kérelemhez kötöttség vagy a rendelkezési jog érvényesítése körében szükséges az eltérés** (kereseti kérelem keretei közötti eljárás a klasszikus aktusvizsgálatban vagy mulasztási perben)
 - A **közigazgatás tevékenysége jogszerűségének vizsgálata során magánérdek ütközik a közérdekkel**, kevesebbszer a többpólusú jogviszonyban a magánérdekek és közérdek(ek) mindenféle felállásban szerepelnek (kvázi ügyféli kör által becsatornázott köz- és csoportérdek), adott esetben versengenek (!)

A közigazgatási bíráskodás – a léte, a működése is közérdek

- A tárgyunk, a közigazgatás, amely: a közérdek védelme, érvényesítése érdekében tevékenykedik – **a vizsgálat tárgya is visszahat** a bírósági eljárásra
- A közigazgatási perek szabályozása során (Kp.) **cél** volt a **hatékony jogvédelem**
 - hézagmentességének
 - fegyveregyenlőség elvének + objektív jogvédelmi funkciójának
 - **észszerű időn belüli** megvalósulásának erősítése

Elszakadva a klasszikus elsőbbségi kérdéstől (szubjektív vs. objektív jogvédelemi funkció), a közigazgatási bíráskodás léte a közérdeket szolgálja, **önmagában is védeni képes a magánérdeket**

- Mind a tárgyi jog védelme, a jogszabályok közigazgatás általi betartásának felügyeletén (objektív) keresztül
- Az alanyi jogok védelmén (szubjektív) keresztül

A „közérdek” megjelenése a Kp.-ban – „kommentár nélkül” 1.

- Kp. 17. § d) pontja - civil szervezet **perindítása, közérdekből**
- Kp. 51. § (3) bekezdés – azonnali jogvédelem keretében elvégzendő **érdekösszemérés**: „közérdek” és magánérdek
- Kp. 92. § (2) bekezdés – ex tunc **megsemmisítés vs. hatályon kívül helyezés** akár pro futuro

A „közérdek” megjelenése a Kp.-ban – „kommentár nélkül” 2.

- Kp. 94. § (1), (5)-(6) bekezdés:
 - **közfeladat ellátásának biztonságához és folyamatosságához** fűződő közérdek
 - **nyitott tényállás** – ha a közigazgatási szerződés teljesítéséhez „**kiemelkedően fontos közérdek**”, de
 - a szerződéshez közvetlenül kapcsolódó gazdasági érdek nem, csak ha a közigazgatási szerződés jogellenességének megállapítása súlyosan aránytalan következményekkel járna
- Kp. 129. § (2) bekezdés – mulasztás megállapítása **közérdeken alapuló kényszerítő indok** esetén
- Kp. 147. § (2) bekezdés – általános alkalmazási tilalom mellőzésének elrendelése, ha az a közérdek védelme indokolja



Nézzük csak - mi tehát a közérdek

- **Politikai természetű**, konkrét jelentés-kör nélküli fogalom
- Egy megfogalmazás szerint a közérdek, mint fogalom **a jog felől semmiképpen sem meríthető ki tartalmilag**, azaz nem definiálható maradéktalanul, jóllehet **egy konkrét jogszabály** ebben az összefüggésben nem más, mint a normává alakított, **explicitített tett közérdek**
- **Gyakorlati szempontból** akár **megragadható a személyek** konkrét **érdekeinek kumulációjaként**: minél magasabb rendű, annál nagyobb személyi körrel lehet szó

A közérdeken keresztül a közügyek, a **politika(i)** kérdések beszüremkedése

- **Megfigyelhető jelenség**, hogy a közérdekre hivatkozással a közigazgatási perekben
 - **rendszerszintű kérdéseket feszegetnek**
 - pl. a szociális ellátórendszer kialakítása, átszervezése az Alaptörvény után a célzott költségvetési hiány lefaragása, a nagyarányú foglalkoztatás elérése, a gazdasági fellendülés magával hozza a leszakadó társadalmi rétegek felemelkedésének lehetőségét – ennek megvalósulását/valamikori megvalósulását vitatják
 - időnként már előfordul magasabb természetjogi elvekre hivatkozás

A közérdek „fragmentálódása”

- **„Képviselési” oldalról**

- Nemcsak a közigazgatási szervek (ideértve a funkcionális közigazgatási szerv fogalma alatt értendő jogalanyok széles körét), hanem
- A közérdek képviselését ellátók
 - Társadalmi szervezetek (legalább egy év-es korlát)
 - Ügyész, törvényességi felügyeletet gyakorló, alapvető jogok biztosa (ez utóbbi érdekelteként, ha be kíván lépni)
 - Akár a szubjektív jogvédelemért folyamodó felperesi pertársaság (korlátokkal, de a *legalább egy év-es* korlát nincs)

- **Tárgyi oldalt** illetően

- Magasabb rendű közérdek – pl. alapjog érvényre juttatása
- Alacsonyabb rendű közérdek – pl. költségvetési érdek, kisajátítás közérdekű célja

A közérdek azonosítása közigazgatási perben

- A **jogalkalmazó oldaláról a valamilyen módon explicitté tett közérdek(ek)** felismerése és érvényre juttatása komplex feladat
- **Lehetséges források:**
 - jogszabály **preambulumában**
 - a **törvényalkotói célok egyéb módon** – a normán belül – való közvetítésében vagy kinyilvánításában
 - a **jogalkotói cél** tekintetében a hivatalos indokolásban, illetve adott esetben a megalkotás folyamatából (országgyűlésben általános és bizottsági viták)
 - adott esetben az **Alkotmánybíróság erga omnes hatályú döntéseinek** argumentációjában



Versengő közérdek(ek)

- **közérdek(ek) felismerése és érvényre juttatása komplex** feladat például a Kp. 51. § (3) bekezdésének alkalmazása során
 - itt további nehézséget okoz a gyors elbírálás igénye
 - a felekkel való kitárgyalás lehetősége gyakorlatilag e ponton nem adott
- a jogalkalmazási gyakorlat **a Kp. 51. § (3) bekezdéséhez** kapcsolódóan már rámutatott a **versengő közérdekek** lehetőségére

Magánérdek – a nem kérdés esete, bár...

- Az előbbi **gyakorlati megközelítést alkalmazva: az egyént vagy a személyek szűk/szűkebb körét érintő** érdek
- A gyakorlatban **általában** elég **egyértelmű**, a közigazgatási per, mint szubjektív jogvédelmi eszközt igénylő alanyának egyéni érdeke, de
 - **sajátos helyzet** alakul ki, amikor az érvényesíteni kívánt érdek nem tisztán az adott természetes személy érdekét jelenti, hanem másét is, pl. szülő érdeke a **gyermek érdekével** a közös halmazt jelentő részében (vér szerinti családban maradás/nevelkedés)
 - a közös halmazon túli részben szétválogatást igényel (gyermek és szülő önállóan is értelmezhető, adott esetben ütköző érdekei)

Versengő közérdek(ek) egy konkrét példán keresztül 1.

- Egy alperesi érdekelt gazdasági társaság hivatkozott a közérdek körébe eső érdekként az államnak a gazdasági tevékenységekből származó **bevételek adóztatása révén felmerülő költségvetési bevételszerzési érdekére**
 - adós maradt ellenben olyan releváns tényadatok közlésével, hogy maga élvez-e valamely mentességet
 - a hivatkozás egyoldalúnak találta a bíróság, a következők miatt
- Egyes gazdasági tevékenységek, azokhoz kapcsolódó **beruházások nemzetgazdasági érdeken alapuló kiemelése szintén a közérdek** körébe eshet
- Hasonlóan **a foglalkoztatás kiterjesztése, fokozása is közérdek** körében rendre hivatkozott

Versengő közérdek(ek) egy konkrét példán keresztül 2.

- Szintén a közérdek körébe esik az állam és szervei oldalán (is) egyes **objektív intézményvédelmi kötelezettségek** megfelelő teljesítése
 - Az államnak nemcsak tiszteletben kell tartania az alapjogokat (szubjektív oldal), de azok védelméről is gondoskodnia kell (**objektív, tárgyi oldal**).
 - Az állam alapjogokkal kapcsolatos szerepét az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése az absztrakció magas fokán határozza meg: „Az EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam első rendű kötelezettsége”. **Az állam objektív intézményvédelmi kötelezettsége** nem pusztán az I. cikk (1) bekezdés 2. mondatából következik, hanem **számos alapvető joggal – így a testi és lelki egészséghez való joggal – összefüggésben az Alaptörvény maga külön is rendelkezik** arról.

Versengő közérdek(ek) egy konkrét példán keresztül 3.

- „[39] **A bíróságnak az azonnali jogvédelem iránti kérelem elbírálására vonatkozó jogszabályi rendelkezések alkalmazása során, e rendelkezések adta keretek között is **figyelemmel kell lennie az Alaptörvény P) cikkéből fakadó intézményvédelmi kötelezettségére.****
- Az Alaptörvény P) cikkében meghatározott, **„az állam és mindenki” részére előírt általános védelmi kötelezettség**, valamint a Kp. 51. § (3) bekezdésében írt közérdek, mint kötelező mérlegelési szempont egybevetése alapján a perbeli újabb generációs alapjogok érvényre juttatása érdekében **a közérdek körébe eső érdekek hivatalból történő kutatása, azonosítása, és a versengő közérdekek összevetése sem jogszabálysértő.**” Fővárosi Ítélőtábla, 3.Kpkf.750.513/2023/10. számú végzése

AB határozatok, mint az argumentáció forrásai

- A felszín alatti vizekkel történő gazdálkodást az Alaptörvény P) cikkével és XXI. cikk (1) bekezdésével összefüggően vizsgáló **13/2018. (IX. 4.) AB határozatában** az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy „[...] kizárólagos állami tulajdonban álló felszín alatti vizek esetében ez a helyzet, azok egyszerre állnak a 38. cikk (1) bekezdése és a P) cikk (1) bekezdése szerinti védelem alatt. Mindez azt jelenti, hogy **az állam, mint kizárólagos tulajdonos csak oly módon gazdálkodhat a felszín alatti vizekkel** (ideértve a vízhasználat lehetőségének megteremtését is), **hogy az nem csupán a jelen nemzedékek közös szükségleteire van tekintettel, hanem a jövő nemzedékek szükségleteire**, illetőleg magukra a természeti erőforrásokra, mint önmagukban is értéket képviselő és megóvandó szabályozási tárgyakra is.”
- A **4/2019. (III. 7.) AB határozatában alkotmányos követelményként** írta elő, hogy – többek között a Kvt. 66/A. § (1) bekezdésének alkalmazásakor – az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből és XXI. cikk (1) bekezdéséből fakadóan a döntéshozatala során a **környezetvédelmi és természetvédelmi hatósági hatáskör címzettje a környezetvédelmi, illetve természetvédelmi szempontokat nem rendelheti egyéb szempontok alá.**

Ki hivatkozhat a közérdekre? Limitálható a személyi kör? A bíróság feladata?

- A **Kp. nem ad a tételes rendelkezések szintjén választ** arra, hogy a Kp. 51.§ (3) bekezdése szerinti kötelező mérlegelési szempont (közérdek) körébe eső érdekek feltárása, képviselése kinek a feladata és felelőssége
- Az ismertetett példa szerint, különösen olyan közérdek esetén, amelyhez (a perbeli esetben újabb generációs) alapjog is kapcsolódik, s amelyhez kapcsolódóan maga az Alaptörvény rendel általános védelmi kötelezettséget (állam és mindenki)
- A Kp. 51.§ (3) bekezdése szerinti, a bíróság által végzendő mérlegelés szabályozásában megjelenített, **kötelező mérlegelési szempont a közérdek körébe eső érdekek figyelembevételi és értékelési követelménye**, annak egyértelmű jogalkotói előírása erősíti, miszerint
 - A Kp. általános rendelkezései, köztük a Kp. 2.§ (4) bekezdése szerinti „kérelmek és jognyilatkozatok” keretei közötti eljárás elve áthat az azonnali jogvédelem iránti kérelem/kérelmek és quasi „ellenkérelem/ellenkérelmek”-re
 - A Kp. 85.§ (1) bekezdése nem releváns, az egyértelműen a kereseti kérelmekre és a per érdemére vonatkozik, nem jelenthet korlátot
- Mindezek alapján **a hivatalból is felmerült okszerű válaszként** a bíróság feladatát illetően

Wlassics Gyula: „És viszont ma már csak mosolyogni tudunk azon a duzzadt önérzeten, mely pusztán a gyakorlatra támaszkodva azt hiszi magáról, hogy például az általános közigazgatás jogforrásait az alapvető tudományos elvek nélkül helyesen tudja alkalmazni.”
