

Nagy László Zoltán

Bizonyosság a tűzvizsgálatban III. – a közigazgatási per konstrukciós sajátosságai

A tűzvizsgálat számára hiánypótló munka látott napvilágot. Nagy László Zoltán igazságügyi tűzvizsgálati szakértő a Kúria Büntető – Közigazgatási - Munkaügyi és Polgári Kollégiumai útján delegált Joggyakorlat-Elemző Csoport által 2017. évben készített tanulmányait, amelyek az ítéleti bizonyosság elméleti és gyakorlati kérdéseit elemzik, szerkesztett változatban adja közre, az értekezésben foglaltak tűzvizsgálati szempontú adaptálása érdekében.

A közigazgatási per konstrukciós sajátosságai, valamint a bizonyítás szükséges mértékével összefüggő intézményei

1. Elvi és konstrukciós kérdések

[Dr. Kovács András tanácselnök, Kúria]

A közigazgatási ügyek sajátossága egy hagyományos polgári perhez képest az, hogy a bizonyítási eljárás a közigazgatási hatóságok előtt zajlik, a bíróság e bizonyítás törvényességét vizsgálja, tehát azt, hogy megfelelt-e a Ket. tényállás tisztázásra és bizonyításra vonatkozó szabályainak a közigazgatási hatóság eljárása. Ezt a meghozott közigazgatási döntés indokolása alapján ítéli meg, így az a kérdés, hogy a hatóság megfelelő bizonyítási mércét alkalmazott-e szorosán összefonódik azzal a kérdéssel, hogy a hatóság megfelelően indokolta-e a határozatát. Nem véletlen, hogy a két leggyakoribb jogszabálysértés, amit a felperesek a perekben hivatkoznak és aminek megsértését állítják, a Ket.50.§ -a szerinti tényállás tisztázási kötelezettség és a Ket.72.§ -a (határozat formai és tartalmi követelményei). Ebből levonható lehetne az a következtetés, hogy a közigazgatási perek esetében helyesebb a közigazgatási döntésekre vonatkozó bizonyítási mércéről beszélni.

Ugyanakkor a bíróságok, amikor vizsgálják, hogy a közigazgatási hatóság által alkalmazott bizonyítási mérce megfelelő-e, a Pp.206.§-a alapján teszik ezt, amiből viszont az a következtetés vonható le, hogy a Pp.206.§-ának sajátos tartalma van a közigazgatási perekben. Ezt a sajátos tartalmat nem csak a Kúria joggyakorlata, de az Európai Emberi Jogi Bíróság és ehhez kapcsolódóan az Európai Bíróság joggyakorlata is aktívan alakítja.

A bizonyítás szükséges mértékére a Ket. 50. §. (6) bekezdésében találunk szabályt, amely szerint **a hatóság a bizonyítékokat egyenként és összességükben értékeli, és az ezen alapuló meggyőződése szerint állapítja meg a tényállást.**

A Pp. 206. § (1) bekezdése alapján a bíróság a tényállást a felek előadásának és a bizonyítási eljárás során felmerült bizonyítékoknak egybevetése alapján állapítja meg; a bizonyítékokat a maguk összességében értékeli, és meggyőződése szerint bírálja el.

Ezen kívül a közigazgatási perekben speciális előírásokat tartalmaz a Pp. 339/B. §-a, amely szerint a mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási határozat akkor tekintendő jogszerűnek, ha a közigazgatási szerv a tényállást kellő mértékben feltárta, az eljárási szabályokat betartotta, a mérlegelés szempontjai megállapíthatóak, és a határozat indokolásából a bizonyítékok mérlegelésének okszerűsége kitűnik.

Az első ránézésre is látható, hogy a Ket.50.§ (6) bekezdése és Pp.206.§-a nagyon hasonló előírásokat tartalmaz. A mérlegelési jogkörben hozott határozatok esetében a törvényességi kontroll nem olyan erős, ez azonban nem jelent más bizonyítási mércét, mert a mérlegelést megalapozó tények tekintetében érvényesül a bizonyítékok okszerű mérlegelésének a követelménye.

A Kúria egyik 2014. szeptember 3. napján hozott eseti döntése (Kfv.III.37.690/2013/29.) a fenti két jogszabályhely viszonyát úgy határozta meg, hogy az általános polgári eljárásokban alkalmazandó bizonyítási szintet meghatározó Pp. 206. §-ához képest a Pp. 339/B. §-a nem csak a jogi mérlegelésre, hanem a bizonyítékok mérlegelésére is kiterjedő felülvizsgálati korlátot jelent.

Amennyiben a kellő mértékben feltárt tényállás esetében a bizonyítékok mérlegelésének szempontjai megállapíthatóak, azok okszerűsége kitűnik, akkor az ilyen határozat jogszerűnek tekinthető, a bizonyítékok mérlegelése nem mérlegelhető felül. Megállapította, hogy a versenykorlátozó megállapodások körében hozott versenyügyek az Egyezmény és annak EJEB gyakorlata alapján büntetőjogias eljárások, melyre tekintettel nem csak a jogi, de a ténykérdések tekintetében is teljes felülvizsgálatnak van helye. Ilyen értelmezés mellett, az Európai Unió Alapjogi Chartájának 47. cikke és az 1/2003 EK rendelet 3.§ (2) bekezdése alapján – figyelemmel a Charta 52. cikk (3) bekezdésére – a Pp.339/B. §-ának bizonyítékok felülmérlegelést korlátozó rendelkezését nem kell alkalmazni az uniós jog végrehajtását szolgáló büntetőjogias eljárásnak minősülő versenyügyekben. Bár a bíróságok a Pp. 339/B.§-ára hivatkoztak a fenti értelemben, de ténylegesen nem alkalmazták azt.

Ezen ítéletet követően, a 2014. szeptember 23. napján kelt és szeptember 30. napján közzétett 30/2014. (IX.30.) AB határozat indokolásának 66. pontja szerint a Pp. 339/A-339/B. §-aiból is kiolvashatóan – összhangban a 39/1997. (VII. 1.) AB határozatban megfogalmazott alkotmányos követelménnyel – a bíróság tény- és jogkérdésekben egyaránt felülvizsgálhatja a versenyfelügyeleti tárgyú határozatot, ha az jogszabálysértő. A hatósági döntés megváltoztatására [Tptv. 83. § (4) bekezdés] és hatályon kívül helyezésére a bíróság egyaránt jogosult. A tényállás tekintetében a bíróság maga is folytathat le bizonyítást, a jogszabályok értelmezésében a bíróság állásfoglalása irányadó a GVH számára.

A fent hivatkozott 39/1997. (VII.1.) AB határozat az Egyezmény 6. cikkére is hivatkozással azt állapította meg, hogy a közigazgatási perben a bíróság nincs a közigazgatási határozatban megállapított tényálláshoz kötve, és a jogszerűség szempontjából felülbíráhatja a közigazgatási szerv mérlegelését is. Továbbá kifejtette, hogy azok a jogszabályok, amelyek kizárják vagy korlátozzák azt, hogy a bíróság a közigazgatási határozatot felülvizsgálva a fentiek szerint érdemben elbírálja a jogvitát, ellentétesek az Alkotmány 57. § (1) bekezdésével. Ez azt jelenti, hogy Alkotmánybíróság e korábbi eseti gyakorlatát a 30/2014. (IX.30.) AB határozatában a versenyügyek vonatkozásában is megerősítette most már az Alaptörvény rendelkezései alapján is, és kellő alapot ad arra a következtetésre, hogy a Pp. 339/B. §-át úgy kell értelmezni, amely lehetővé teszi a teljes felülvizsgálatot, mind tény, mind jogkérdésekben.

A Kúria joggyakorlat-elemző tevékenységének eredményeként 2015. szeptember 23-án meghozta a 2/2015 (XI.23) KMK vélemény szerint az a közigazgatási határozat nem minősül mérlegelési jogkörben hozott határozatnak, amelyben a határozathozatalhoz szükséges bizonyítékok értékelése alapján döntési lehetőségeket nem biztosító jogszabály alkalmazásával dönt a hatóság. A KMK vélemény indokolása leszögezi azt is, hogy a bizonyítás értékelése a hatóság részéről egyfajta mérlegelés, azonban ez a típusú „mérlegelés” a bírósági felülvizsgálat szempontjából nem jelent mérlegelési jogkört, ha a jogszabály az adott ügyben döntési lehetőségeket vagy kereteket nem tartalmaz. Mindez azt jelenti, hogy szemben a fenti eseti kúriai döntéssel, mind a nemzeti, mind az uniós jog alkalmazása során azonos a bíróságok felülvizsgálatának terjedelme a bizonyítékok értékelése körében.

A felülvizsgálat a bizonyítékok értékelése, a ténykérdések vizsgálata körében tisztán a Pp. 206.§-a alapján történik, mind bizonyítási eljárás lefolytatásának, mind a tényeket megalapozó bizonyítékok újraértékelésére lehetőség van. A törvényességi-jogszerűségi kontroll tehát nem jelenti a megállapított tényállás alapjául szolgáló bizonyítékok értékelésének felülmérlegelési tilalmát, a bírói felülvizsgálat jogszerűségi jellege mindössze abban nyilvánul meg, hogy a közigazgatási szervezetrendszeren kívüli, független és pártatlan az eljáró jogorvoslati fórum, továbbá, hogy jogszabálysértésre kell hivatkozni, önmagában érdeksérelemre hivatkozás nem elegendő.

Ebből az értelmezésből – a fent hivatkozott KMK véleményben is rögzítetten – az következik, hogy a Pp. 339/B. §-a szerinti mérlegelési jogkör gyakorlására vonatkozó szabály kizárólag jogi mérlegelésre vonatkozó anyagi jogi természetű felülmérlegelési tilalmat rögzít. A mérlegelési jogkör alapvető jellemzője, hogy az anyagi jogszabály a hatósági döntés kereteit jelöli ki, és ezen belül a hatóság a jogszabályi szempontok vizsgálatával, a jogszabályban biztosított több jogszerű lehetőség közül az adott esetre optimális megoldást választja. Az eljárási szabályok be nem tartására, és a bizonyítékok mérlegelésére utalás a Pp. 339/B. §-ában eljárásjogi természetű, a valóságnak megfelelő tényállás megállapítására alkalmatlan számú és/vagy minőségű bizonyíték esetén a mérlegelési jogkör gyakorlása eleve nem lehet jogszerű.

Az az eddigi okfejtésből is kitűnik, hogy a közigazgatási ügyek tekintetében elsősorban az Egyezmény 6. cikke szerinti tisztességes tárgyaláshoz való jog eljárásjogi követelménye befolyásolja azt, hogy milyen a bizonyítás szükséges mértéke, a bizonyítás módja egy konkrét ügyben. Mivel az Egyezmény 6. cikke szövegszerűen csak a polgári és büntetőügyekre vonatkozik (az utóbbi esetében számos többletkövetelményt, például ártatlanság vélelmét meghatározva), ezért az EJEB joggyakorlata egyes ügyeket polgári ügynek, más ügyeket büntetőügyeknek minősít, ellenkező esetben nem tudná a közigazgatási ügyekben az Egyezmény 6. cikkének hatályát megállapítani. E gyakorlatból következik, hogy a bizonyítás szükséges mértéke, a bizonyítási szint és mérce közigazgatási ügyeként különböző aszerint, hogy az Egyezmény 6. cikke alá az ügyek polgári ügyként vagy büntetőügyként sorolhatók-e be. Megjegyezhető, hogy bizonyos ügyekre egyáltalán nem terjed ki az Egyezmény 6. cikkének hatálya, mint például az idegenrendészeti ügyek, de ez esetben az Egyezmény más cikkei relevánsak, mint az Egyezmény 3. cikke, vagy 5. cikke. Ugyanakkor az Alaptörvény XXIV. cikke folytán a tisztességes ügyintézéshez való jog ezekre az ügyekre is vonatkozik, tehát a hazai jog alapján biztosított a hasonló bizonyítási mérce alkalmazása, mint a többi ügyben.

A fentiek rögzítését követően azt lehet megállapítani, hogy azt, mi a szükséges bizonyítás mércéje az Alaptörvény XXVIII. cikk 1. és 7. bekezdése, Pp. 2. § (1) bekezdése, és az Egyezmény 6. cikkére figyelemmel értelmezett Pp. 206.§ (1) bekezdése és a Pp. 221. § (1) bekezdése alapján lehet eldönteni.

A közigazgatási ügyekre vonatkozó általános szabályként rögzíthető, hogy az olyan közigazgatási határozatok, amelyek önmagukban nem elégítik ki a 6. cikk követelményeit, arra irányuló igény esetén „teljes hatáskörrel rendelkező bírói testület” felülvizsgálatának tárgyai kell, hogy legyenek (Ortenberg kontra Ausztria, 1994. november 25., series A no. 295-B, § 31.).

Mivel az Egyezmény 6. cikke bíróságra vonatkozóan határoz meg követelményeket, a közigazgatási pereket megelőző közigazgatási eljárást az EJEB egyfajta előzetes eljárásnak tekinti, amelyre ugyan szintén irányadók az eljárási garanciák, de végső soron ezen garanciák bírósági felülvizsgálat során való betartásának van jelentősége. A vonatkozó EJEB döntésekből lezűrhető tendencia, hogy minél inkább megfelelt a közigazgatási eljárás a tisztességes eljárás Egyezményben előírt követelményeinek, annál kevésbé kell, hogy a bírósági felülvizsgálat teljes körű legyen valamennyi eljárási garanciával.

Minél kevésbé jellemzi azonban a közigazgatási szakot az Egyezmény szerinti garanciális eljárásrend, annál inkább kell ezt pótolnia a közigazgatási határozat felülvizsgálatát végző bíróságnak a saját eljárásában (Miriam Allena, „Art. 6 EHCR: New Horizons for Domestic Administrative Law” *Ius Publicum Network Review* December 2014.). Az Alkotmánybíróság fent hivatkozott döntése szerint, az Alkotmánybíróság esetjoga alapján és az EJEB és az uniós bíróságok ítélkezési gyakorlatát is figyelembe véve nem következik a tisztességes eljáráshoz való jogból, hogy egy közigazgatási hatóságnak meg kellene felelnie a XXVIII. cikk (1) bekezdésének, ha bíróság a határozatot mind tény- mind jogkérdésben – a kereseti kérelem tartalmáról függően – teljeskörűen felülvizsgálhatja, és a hatóság határozatát hatályon kívül helyezheti, esetleg maga hozhat döntést.

Mindezért a közigazgatási ügyekben a bírósági felülvizsgálat terjedelmét az határozza meg, hogy az ügy az Egyezmény alapján polgári vagy büntetőügynek tekintendő-e, továbbá, hogy az eljárási hatóság eljárása mennyire felel meg az Egyezmény 6. cikkének.

Bár a közigazgatási hatóságokra is vonatkozik az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése és a Ket.4.§ (1) bekezdése szerinti tisztességes ügyintézéshez való jog, ez nem azonosítható az Alaptörvény XXVIII cikk (1) bekezdése és az Egyezmény 6. cikke szerinti tisztességes tárgyaláshoz (továbbiakban: tisztességes eljáráshoz) való joggal. Ezért, ahogy az a fenti alkotmánybírósági álláspontból is kitűnik egy hatóság eljárásának nem kell feltétlenül megfelelnie az Egyezmény 6. cikkének, a megfelelőség mértéke azonban meghatározza a bírósági teljes felülvizsgálat szükséges terjedelmét.

Ennek körében vizsgálni kell, hogy az alperesi hatóság minősülhet-e törvény által létesített bíróságnak az Egyezmény szempontjából, illetve függetlennek és pártatlannak tekinthető-e, és amennyiben ezek a feltételek fennállnak, a tisztességes eljáráshoz való jog mennyiben érvényesül.

A törvény által létesített bíróság követelménye azt jelenti, hogy egy demokratikus társadalomban a bírósági szervezetnek nem szabad függenie a végrehajtó hatalomtól, azt a törvényhozó hatalom által alkotott törvényekkel kell szabályozni. A részletkérdések szabályozása átruházható a végrehajtó hatalomra, de a rendeleti szintű jogalkotás felett bírói kontrollt kell biztosítani, valamint a bíróságok szervezetét és feladatkörét csak az alkotmányban és törvényekkel lehet meghatározni. A törvény által létesített bíróság követelménye azt is jelenti, hogy a bíróságoknak a rájuk vonatkozó szabályok szerint kell eljárniuk. E követelményt sérti, ha a bírák kinevezésének tényleges módja eltér az erre vonatkozó törvényi szabályoktól (Posokhov kontra Oroszország, 63486/00, ECHR 2003-IV.).

Megjegyezhető, hogy az uniós verseny- és fogyasztóvédelmi szabályokat érvényesítő gazdasági szabályozás körébe eső ügyekben akár elektronikus hírközlésről, energetikai szektorról, vagy klasszikus versenyügyekről, illetve egyes uniós jog által szabályozott fogyasztóvédelmi eljárásokról van szó, sajátosan merül fel az Európai Bizottságtól, mint uniós szintű „végrehajtó hatalomtól” való függetlenség, melynek kifejezett EJEB gyakorlata nincs.

A függetlenség a végrehajtó hatalomtól és a felektől való függetlenséget jelenti. Vizsgálatát az összes körülmény alapján objektíven kell elvégezni. A Campbell-ügyben (Campbell és Fell kontra Egyesült Királyság, 1984. június 28. series A no. 80.) kifejtettek szerint figyelembe kell venni a bírák kinevezésének módját és időtartamát, a külső ráhatás elleni garanciákat, valamint azt, hogy a bíróság független szerv, a bíró pedig független személy benyomását kelti-e. Egy bíróság nem független a végrehajtó hatalomtól, ha az illetékes minisztérium véleményét kéri és fogadja el kötelező érvényűként egy alkalmazandó jogszabály értelmezéséhez [A Beaumartin kontra Franciaország (1994. november 24., series A no. 296-B)]. Az ügykiosztás módja is vethet fel továbbá függetlenséggel kapcsolatos kérdéseket, ha a teljes ügyelosztási rendszer rossz, vagy legalábbis az adott bíró vagy bíróság kijelölését szakmaiságon kívüli indokok motiválták, így különösen az, hogy befolyásolni kívánták az ügy kimenetelét [Crociani és mások kontra Olaszország, 8603/79, 8722/79, 8723/79 és 8729/79, 1980. december 18., Decisions and Reports 22. (bizottsági döntés)].

A pártatlanság az előítéletől és korrupciótól való mentességet jelenti. E követelmény teljesülésének vizsgálatához szubjektív és objektív tesztet kell elvégezni. A szubjektív teszt az eljáró bíró tényleges meggyőződését vizsgálja, az objektív teszt pedig azt, hogy a bíró biztosítja-e a szükséges garanciákat annak érdekében, hogy pártatlanságával kapcsolatban ne merüljön fel objektíve megalapozott kétség.

A tisztességes eljáráshoz való jog a felek és a megfelelő igazságszolgáltatás érdekeinek védelme érdekében egy sor eljárási jogot foglal magában. Ezek közül mind a büntető, mind a polgári eljárásokra vonatkozik a személyes meghallgatás joga, a hatékony részvételhez való jog, a tárgyalás közvetlensége, a fegyverek egyenlőségének követelménye, a kontradiktórius eljárás követelménye, a bizonyítási eljárás megfelelésének követelménye, a visszaható hatály tilalma, továbbá az ügy

alapos kivizsgálásának és a döntés megfelelő indokolásának követelménye. A tisztességes eljárás követelményei tekintetében a bíróságoknak nagyobb mozgásterük van polgárinak minősülő ügyekben, mint a szigorúbb megítélés alá eső büntetőügyekben (Dombo Beheer B.V. kontra Hollandia, 1993. október 27, series A no. 274, § 32.). Amennyiben a fenti követelmények is teljesülnek a jogi szabályozás szintjén, azaz az eljárás hatósága az Egyezmény 6. cikkének megfelelő bíróságnak volna tekinthető, akkor ezen garanciális szabályok konkrét ügyben való megsértésével összefüggésben és a jogsértés mértékével arányosan válik követelménnyé a teljeskörű felülvizsgálat.

A hatósági eljárásokban különösen a kontradiktórius eljárás és a fegyverek egyenlőségének követelménye nehezen értelmezhető követelmény, tekintettel arra, hogy a hatóság és ügyfelek fegyveregyenlősége, az eljárás jogvitás jellege – amikor nem felek közötti jogvitás eljárásról van szó – nehezen értelmezhető. Az EJEB joggyakorlatában a kontradiktórius eljáráshoz való jog azt jelenti, hogy a feleknek lehetőségük van arra, hogy megismerjék a bíróság (jelen esetben versenytanács) döntésének befolyásolása céljából előterjesztett bizonyítékokat és észrevételeket (vizsgálói indítvány, előzetes álláspont), és azokhoz megjegyzéseket fűzzenek [Polgári ügyekben: Ruiz-Mateos kontra Spanyolország, 1993. június 23., series A no. 262, § 63; büntetőügyekben: Rowe and Davis kontra Egyesült Királyság (GC), 28901/95, ECHR 2000-II, § 60].

A kontradiktóriusság elve annyira alapvető, hogy az eljárások felgyorsításának kívánalma sem igazolhatja a figyelmen kívül hagyását (Nideröst-Huber kontra Svájc, 1997. február 18., Reports of Judgments and Decisions 1997-I, § 30.).

A kontradiktórius eljárás követelménye abban különbözik a fegyverek egyenlőségének követelményétől, hogy míg az utóbbi teljesül azzal, ha a feleket egyenlőként kezelik, az előbbi valamennyi releváns irathoz való hozzáférési jogot jelent, függetlenül attól, hogy ezt a másik félnek biztosították-e. Nem elegendő, ha a releváns iratok benne vannak az aktában és biztosított az iratbetekintés lehetősége, hanem ezeket a bíróságnak ki kell adnia az érintett félnek, hogy az megtehesse észrevételeit. A feleknek azonban nem kell egymás rendelkezésére bocsátaniuk azokat az iratokat, amelyeket nem terjesztettek a bíróság (versenytanács) elé (Yvon kontra Franciaország, 44962/98, ECHR 2003-V, § 38.).

A közigazgatási szerv persze köteles az eljárása során keletkezett valamennyi releváns iratot felterjeszteni a bíróságra. Elvileg nem kizárt a fentiek alapján, hogy hatóság és ügyfél viszonylatában kontradiktórius legyen az eljárás és érvényesüljön a fegyverek egyenlőségének elve, amennyiben olyan az eljárás szerkezete, amely biztosítja a teljeskörű védekezést a hatóság előzetes álláspontjával szemben, beleértve az iratok, bizonyítékok, jogi álláspont megfelelő megismerésének jogát és az arra való nyilatkozattételi jogot. Ehhez az szükséges egy büntetőjogi jellegű ügyben, hogy elkülönüljön egymástól a „büntetőjogi vád” és az érdemi döntéshozatal (és természetesen a védelem), és ebben az esetben egy visszafogottabb bírósági felülvizsgálat is elegendő, és elfogadható.

A Menarini-ügyben (A. Menarini Diagnostics S. R. L. kontra Olaszország, 43509/08, 2011. szeptember 27.) lefektetett követelmény, a fentiekben írtaknak megfelelően,

nem kíván meg szükségszerűen teljeskörű bírósági felülvizsgálatot. Az EJEB csupán annyit állapított meg, hogy a fegyverek egyenlőségén alapuló kontradiktórius eljárás elvének a versenyügy folyamatának (büntetőjogi jellegű ügyben) legalább egy pontján érvényesülnie kell.

Az EJEB joggyakorlata szerint, ha a felperes a 6. cikk előírásai szerinti eljárási biztosítékok többségével rendelkezett a közigazgatási eljárásban, ez indokolhatja az enyhébb bírósági felülvizsgálatot (Bryan kontra Egyesült Királyság, 1995. november 22., series A no 335-A, §§ 46-47). Megállapítható tehát, hogy a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata során, ha a hatóság eljárása a fenti követelményeit teljeskörűen nem elégíti ki, az Egyezmény 6. cikk 1. bekezdésében foglalt követelményeket maradéktalanul érvényesítenie kell az eljáró bíróságnak, amikor a Pp. 206.§ (1) bekezdésének keretei között az ügyet megvizsgálja. Ez a követelmény egyébként következik a Pp. 2.§ (1) bekezdéséből is.

Az EJEB gyakorlata értelmében a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata akkor felel meg a tisztességes eljárás 6. cikk 1. bekezdésében előírt követelményének, ha független bíróság megfelelően szigorú jogszerűségi, ésszerűségi és eljárási szabályszerűségi vizsgálatot végez, valamennyi releváns tény teljeskörű vizsgálatára is kiterjedően. Szükség van arra, hogy a bíróságnak hatásköre legyen valamennyi releváns tény- és jogkérdés vizsgálatára (Terra Voningen B.V. kontra Hollandia, 1996. december 17., Reports of Judgments and Decisions 1996-VI, § 52. Öztürk kontra Németország, 1984. február 21., series A no. 73, § 56., Albert és Le Compte kontra Belgium, 1983. február 10., series A no. 58, § 29., A. Menarini Diagnostics S. rendül. § 66-67).

Az EJEB a Sigma Radio Television-ügyben polgári ügyekre vonatkozóan – de értelemszerűen büntetőügyekre is irányadóan – kidolgozta, hogy mint jelent a „teljes hatáskör”. Eszerint a megfelelő bírósági felülvizsgálat mércéjeként három feltételt kell egymással összefüggésben vizsgálni: a (1) a felülvizsgált döntés tárgyát, (2) a módot, ahogyan a felülvizsgált határozatot meghozták, valamint (3) a jogvita tartalmát, beleértve a kereset tényleges hivatkozásait (Sigma Radio Television Ltd kontra Ciprus, 32181/04 és 35122/05, 2011. július 21., §§ 151-157). Ha a közigazgatási döntés egyszerű ténykérdést érint, a bíróság vizsgálódásának intenzívebbnek kell lennie, mintha speciális tudást igénylő sajátos területet érintett volna (ez utóbbi esetben alapos

kétség esetén azonban indokolt lehet a szakértői bizonyítás). Pusztán jogi szakmai kompetenciahiány nem mentesíti a bíróságot a teljes felülvizsgálat alól. Ilyen esetekben szükség szerint szakértőt kell igénybe venni (Capital Bank AD kontra Bulgária, 49429/99, ECHR 2005-XII (extracts), § 113.).

Az Egyezmény nem határozza meg, hogy milyen bizonyítási eszközök vehetők igénybe egy eljárásban. A bizonyítékok elfogadása és értékelése, a bizonyító erő és bizonyítási teher megítélése az eljáró bíróságok mérlegelésébe tartozik [Polgári ügyekben: García Ruiz kontra Spanyolország (GC), 30544/96, ECHR 1999-I, § 28; Tiemann kontra Franciaország és Németország (dec.), 47457/99 és 47458/99, ECHR 2000-IV; büntetőügyekben: Schenk kontra Svájc, 1998. július 12., series A no. 140, §§ 45-46.].

A teljes bírósági hatáskör követelményétől csak abban az esetben lehet eltérni, ha azt a

demokráciaelv vagy más feltétlen érvényesülést kívánó ok indokolja. A demokratikus elszámoltathatóság elvéből például az következik, hogy a közigazgatási szervekre kell hagyni, miként érvényesítik a közérdeket (Tsfayo kontra Egyesült Királyság, 60860/00, 2006. november 14., §§ 40-42). Mindebből az következik, hogy a tisztességes eljáráshoz való joghoz kapcsolódó elvet a bírói hatalom korlátait jelentő alkotmányos elvek – különösen a hatalmi ágak elválasztásának elve – fényében kell értelmezni, amely alapján a teljes felülvizsgálat követelménye nem foglalhatja magában annak kötelezettségét, hogy a bíró a közigazgatási hatóság helyébe lépve döntse el az ügyet. Más szóval a teljes felülvizsgálatot nyújtó bíróság nem hagyhatja figyelmen kívül azokat a szabályokat, amelyek általánosan meghatározzák feladat- és hatáskörét. Ennek következtében a teljes felülvizsgálat követelménye nem jelentheti a felülmérlegelési tilalom abszolút jogszerűtlenségét. Ebből az összefüggésből természetesen nem következik, hogy a túlságosan szűk körűen értelmezett felülmérlegelési tilalom, amelyet a vonatkozó alkotmányos és egyéb szabályok sem támasztanak alá, ne sértené a tisztességes eljáráshoz való jogból eredő teljes felülvizsgálat követelményét.

Mindezért a bizonyítékok értékelésekor a bíróság nem hagyhatja figyelmen kívül azt a tényt, hogy a közigazgatási ügyekben az alperes által már meghozott és indokolt határozatokat vizsgál felül, mely esetben még ha a bizonyítékokat újra is értékeli, indokolása csak akkor lesz meggyőző és jogszerű, ha az alperesi határozat indokaira is kitér, és azokat cáfolja. Ez szükségszerűen azt jelenti, hogy ha a bíróság a felperesi bizonyítékok értékeléséből levont következtetését a tényekre okszerűbbnek ítéli, ez egyben az alperesi érvek megdöntését is jelenti. Ezért ha a felperesi magyarázat okszerűbb, akkor az alperesi határozat indokolása szükségszerűen okszerűtlen, az alperesi hatóság a rendelkezésre álló bizonyítékokból téves következtetést vont le.

Nincs tehát olyan különbség a bizonyítási mérce szempontjából, ahogy ez a fent hivatkozott korábbi kúriai eseti döntésben megjelenik, hogy a felperesnek az alperesi határozat indokolásának okszerűtlenségét kell igazolniuk és ha ez sikerült, ehhez képest adhatnak elő okszerű érvelést. Ezért a felperesi érvelés akkor lesz okszerű, ha az egyben alperes határozatának érvelését is cáfolja. Mindez azonban nem elsősorban a bizonyítékok értékeléséhez, hanem legalább annyira az ítéleti indokolás mélységéhez kapcsolódó kérdés.

Ugyancsak a felperes által vitássá tett tényeket és jogot kell vizsgálni, de a kereset valamennyi releváns érvére ki kell térni, és világos indokát kell adni az elutasításuknak. Szükséges továbbá, hogy a bíróság jogosult legyen újra megvizsgálni azokat a tényeket, amelyeknek – a kereseti érveket figyelembe véve – központi jelentőségük van a felperes ügyében (Potocka és mások kontra Lengyelország, 33776/96, ECHR 2001-X, § 57.). Ennek tükrében, ami az ítéletek indokolására vonatkozó követelményeket (Pp. 221.§) illeti, mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ügyében eljáró bíróság alaposan megvizsgálja az előadott érveit és benyújtott bizonyítékait (Dulaurans kontra Franciaország, 34553/97, 2000. március 21., § 33). Természetes követelmény az ügyet eldöntő határozat megfelelő indokolása. Még ha a bírák meglehetősen szabadok is ítéleteik felépítését és tartalmát illetően, kellő világossággal meg kell magyarázniuk döntésük indokait, hogy a felek megértsék, mennyiben és miként vették figyelembe érveiket és bizonyítékaikat, valamint a demokratikus

társadalom megismerje a „nevében” hozott döntés indokait (Tatishvili kontra Oroszország, 1509/02, ECHR 2007-I.). Az indokolás konkrét követelményei az ügy természetétől és körülményeitől függenek. Ha egy érv kihatással van a meghozott döntésre, konkrétan és kifejezetten meg kell válaszolni a döntés indokolásában. A lényegtelen érvekre azonban nem kell kitérni, elegendő, ha az indokolásból egyértelműen kiderül, hogy azokat elvetette a bíróság. Nem kielégítő továbbá jogon kívüli vagy szubjektív érvekre alapítani a határozatot (Van de Hurk kontra Hollandia, 1994. április 19., series A no. 288, § 61; Ruiz Torija kontra Spanyolország, 1994. december 9., series A no. 303-A, § 29.). Ennek részletes elemzését egyebekben elvégezte a 7/2013. (III.1.) AB határozat is.

Az Egyezményben védett jogokkal és szabadságokkal kapcsolatos előterjesztéseket különös szigorúsággal és gondossággal kötelező megvizsgálni (Wagner és J.M.W.L. kontra Luxemburg, 76240/01, 2007. június 28., § 96.). Az indokolási kötelezettség pedig nemcsak az elsőfokú bíróságra, de a jogorvoslati eljárásokban meghozott döntésekre is vonatkozik. Ugyanakkor amennyiben a másodfokú bíróság egyetért az első fokú döntés indokaival, elegendő utalni azokra, nem szükséges megismételnie az indokolást. A másodfokú bíróságnak az a feladata, hogy a fellebbezésben felhozott lényeges kérdéseket válaszolja meg úgy, hogy megfelelően alátámassza, azok fényében miként ítéli meg az első fokú ítéletet (García Ruiz kontra Spanyolország (GC), 30544/96, ECHR 1999-I.).

Az Egyezmény büntetőügyekre, valamint az Engel-kritériumok (Engel és mások kontra Hollandia, 1976. június 8., series A no. 51, §§ 82-83) alapján büntetőügynek minősülő ügyekre (ilyenek a verseny és jelentős szankciót alkalmazó ügyek, különösen az adóügyek) vonatkozóan további garanciális szabályokat is előír [Egyezmény 6 cikk 2. bekezdés, a 7. cikk, a Hetedik Kiegészítő Jegyzőkönyv 2., 3. és 4. cikk].

Büntetőjogi jellegű közigazgatási ügyekben az Egyezmény 6. cikk 3. bekezdése szerinti ártatlanság vélelmének kérdése merül fel leginkább a gyakorlatban. Az ártatlanság véelme büntetőügyben azt jelenti, hogy a bíróság nem indulhat ki abból az alapfelvetésből, hogy a vádlott elkövette a bűncselekményt, hogy a bizonyítási teher az ügyészen van, és hogy kétség esetén a vádlott javára (in dubio pro reo) kell döntenie (Janosevic kontra Svédország, 34619/97, ECHR 2002-VII., § 97, AB határozat 71. pont).

Az Engel-kritériumok alapján büntetőügynek minősülő közigazgatási perekben felmerülhet az a felperesi kifogás, hogy az eljáró hatóság megsértette az ártatlanság vélelmét, mert kétséget kizáró bizonyítottság hiányában, annál enyhébb bizonyítási szint alkalmazásával állapította meg a jogsértés elkövetését, illetve szubjektív tudattartalom (bűnösség, felróhatóság) vizsgálata nélkül róta terhére a jogsértést. Az ártatlanság véelme azonban nem zárja ki a ténybeli és jogi vélelmek alkalmazását, és azt sem, hogy az állam valamely jogsértést objektív alapon büntessen. Az EJEB elfogadta az objektív alapon kiszabott adóbírságot és annak bírósági felülvizsgálat előtti

végrehajtását (Janosevic ügy §.100.). Az EJEB esetjogából nem lehet kiolvasni, hogy a felpereseket a bírósági döntések meghozataláig „ártatlannak” kellene tekinteni. Az azonban fontos, hogy a terhükre alkalmazott ténybeli és jogi vélelmeket „ésszerű keretek között” kell tartani, amelyek figyelemmel vannak a védelemhez való jogra, és

arra, hogy mi az eljárás tétje a felperes számára (Salabiaku kontra Franciaország, 10519/83, series A no. 141-A, § 28.).

Ennek kapcsán nem lehet figyelmen kívül hagyni azt a tényt, hogy ha az alperes határozata nem természetes személyeket, hanem jogi személyeket szankcionált. Nyilvánvaló, hogy jogi személyek esetén szubjektív tudattartalom vizsgálatáról nem beszélhetünk. Ebből következnek bizonyos szükségszerű, fogalmilag nem megkérdőjelezhető jogi vélelmek, amely a büntetőjogtól egyébként idegenek, és amelyek jellemzően a jogi személyek belső viszonyaira vonatkoznak, megengedhetőek. A 30/2014. (IX.30.) AB határozat 70. pontja szerint a GVH által megállapított tényállás nem alapulhat pusztán spekuláción és feltételezéseken, annak ellentmondásmentes bizonyítékokon kell nyugodnia.

Ez azonban a még büntetőjogias versenyügyekben sem jelenti azt, hogy ésszerű keretek között ne lehetne jogi vélelmeket felállítani, vagy a közvetett bizonyítékok láncolatán keresztül ne lehetne levonni indokolt kétséget kizáró következtetéseket az érintett felperesek „bűnösségére” vonatkozóan. Az Alkotmánybíróság az EJEB és az Európai Bíróság gyakorlatával összhangban ugyanezekre a következtetésekre jutott amikor megállapította, hogy a bizonyítás során a hatóság közvetett bizonyítékokat is felhasználhat, úgyszintén a piac szerkezetére vonatkozó adatokat, számításokat, gazdasági modelleket, stb. is, még akkor is, ha ez utóbbiak – egyébként a szakértői véleményekre is jellemző módon – esetenként bizonytalan elemeket, illetve bizonyos fokú valószínűségi bizonyítást is magukban hordoznak a tudomány adott állásához igazítottan (30/2014.(IX.30.) AB határozat 71. pont.) A fenti EJEB gyakorlattal összhangban indokolási kötelezettség kiemelt szerepét szintén hangsúlyozta az Alkotmánybíróság is (szintén 30/2014. (IX.30.) AB határozat 71. pont).

Végül pedig rögzíteni szükséges, hogy a saját személyre nézve terhelő vallomás kicsikarása nemcsak a hallgatás jogát sérti, de az ártatlanság vélelmébe is ütközik, a bizonyítékok érintett személynél való gyűjtését azonban nem akadályozza (O’Halloran és Francis kontra Egyesült Királyság (GC), 15809/02 és 25624/02, ECHR 2007-VIII; Tirado Ortiz és Lozano Martin kontra Spanyolország (dec.), 43486/98, ECHR 1999-V.).

Összegezve az állapítható meg, hogy a teljes felülvizsgálat elve nem jelenti azt, hogy a bizonyítékok újraértékelését a bírónak az alperesi határozatot figyelmen kívül hagyva kellene elvégeznie. A bíróságnak ugyanis kötelessége a több elfogadható magyarázat közül azt választania, amelyik elfogadása mellett ésszerű indokokat tud felhozni, és ezt saját meggyőződéséből eredő ésszerű és racionális indokok alapján teheti meg, mely indokoknak az ítéletében szerepelnie kell. A bizonyítási mérce, bár az indokolt kétséget kizáró bizonyítást jelenti egy büntetőjogi ügyben, ahol az ártatlanság vélelmének is érvényesülnie kell, de a fentiekből kitűnően nem egységes a kétségek kizárásához szükséges bizonyítás mélysége, mert az függ attól, hogy milyen eljárási garanciák adóttak a közigazgatási eljárásban, és ezek a garanciák ténylegesen érvényesültek-e.

Továbbá az indokolt kétséget kizáró bizonyítás mércéje nem zárja ki a közvetett bizonyítékok láncolatán keresztüli bizonyítást, de jogi vélelmek alkalmazását sem, amennyiben e vélelmek ésszerű keretek között maradnak.

Megállapítható, hogy a Pp. 206.§-ának és a Pp. 221.§-ának szoros összekapcsolása a fentiekben kifejtett formában a bizonyítékok értékelése és a tények megállapítása körében megfelel a teljes felülvizsgálat követelményének. A fenti szempontokat figyelembe vevő bizonyítási mérce alkalmazása megfelel az Alaptörvény jogállamiságra és jogegyenlőségre [Alaptörvény B. cikk (1) bekezdés és XV. cikk (1) bekezdés] és a Ket. 2. § (1) bekezdése szerinti ügyfélegyenlőségre vonatkozó rendelkezéseinek is, amennyiben az Egyezmény 6. cikkének alkalmazását egységes keretbe helyezi, függetlenül attól, hogy a nemzeti jog, vagy az uniós jog alkalmazásáról van-e szó.

Ezáltal teljesül minden ügyben a szintén Egyezmény 6. cikkére figyelemmel értelmezendő Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdése, és Pp. 2.§ (1) bekezdése is a közigazgatási határozatok felülvizsgálata során.

A Kúria felülvizsgálati eljárása kapcsán azonban hangsúlyozni kell, hogy a Kúria támadott ítéletekre vonatkozó jogszerűségi vizsgálata annyiban eltérő tartalmú az elsőfokú bíróság alperesi határozatra vonatkozó jogszerűségi kontrolljától, hogy a bizonyítékok bírói értékelésével összefüggésben valóban érvényesül felülmérlegelési tilalom a bizonyítékok értékelése körében is.

Ez következik a Pp. 275.§ (1) bekezdéséből, amely tiltja a Kúria eljárásában a bizonyítást. Míg tehát a Kúria szintje alatt a közigazgatási ügyekben eljáró bíróságnak lehetősége van bizonyításra, amely lehetővé teszi új bizonyítékok alapján a tények újraértékelését, addig a Kúria, mint versenyügyekben negyedik döntési szint, már csak az iratok alapján dönt, nem érvényesül a tárgyalás közvetlensége (pl. tanúmeghallgatás esetében), amely miatt az újraértékelés korlátozott.

Az EJEB által kidolgozott ún. „negyedfok”-doktrína (Polgári ügyekben: García Ruiz (114. lj.), § 28., büntetőügyekben: Perlala kontra Görögország, 17721/04, 2007. február 22., § 25.) értelmében a 6. cikk 1. bekezdése által megkövetelt tisztességesség ez esetben nem tartalmi követelményt jelent, hanem csak eljárási. A tisztességes eljárás követelménye nem jelent jó vagy bölcs döntéshez való jogot, hanem csak annyit, hogy a lefolytatott eljárás összességében feleljen meg az előírt eljárási követelményeknek, és az eljárás eredményeként meghozott döntés ne legyen önkényes vagy nyilvánvalóan ésszerűtlen. Az ügy tényállásának megállapításában, a hazai jog értelmezésében és alkalmazásában, valamint a bizonyítékok értékelésében egyébként szabad kezük van az eljáró bíróságoknak. Mindezt a Kúria töretlenül követett azon gyakorlata, amely az eljárási bíró Pp. 206.§-a alapján végzett mérlegelését (bizonyítékértékelését) nem mérlegeli felül, csak nyilvánvalóan önkényes és ésszerűtlen, a logika szabályainak ellentmondó érvelés esetén, továbbra is tartható, és tartandó.

A két jogszerűségi mérce közti különbség tehát abban foglalható össze, hogy míg a közigazgatási hatóság Ket. 50.§ (6) bekezdése alapján végzett értékelését az eljáró elsőfokú – és másodfokú – bíróság akkor tekinti jogszerűtlennek a Pp.206.§-a alapján, ha a bizonyítékok egyenként és összességében nem alkalmasak az állított, megállapított tények igazolására, vagy azok köre oly mértékben hiányos, hogy abból megalapozott következtetés nem vonható le, addig a Kúria a bíróság Pp. 206.§-án alapuló értékelését csak akkor tekinti jogszerűtlennek, ha az nyilvánvaló logikai hibában szenved, nyilvánvalóan ésszerűtlen, vagy megfelelő indokolás hiányában nyilvánvalóan

önkényes.

Az Európai Bíróság által alkalmazott, és az Európai Unió Alapjogi Chartjának 47. cikke és 52. cikk 3. bekezdése folytán az Egyezménynek a 6. cikkének szükségszerűen megfelelő bizonyítási mércéjével külön nem szükséges foglalkozni, figyelemmel arra, hogy ennek jelentősége csak akkor lenne, ha az valamely vonatkozásban szigorúbb bizonyítási mércét állítana fel, illetve felülmérlegeléssel kapcsolatos álláspontot fogadna el a teljes felülvizsgálat elve szempontjából. Ez azonban a bizonyítékok mérlegelésével, értékelésével kapcsolatban nem állapítható meg [Lásd például 2011. december 8-án hozott C-272/09. P. sz. KME- (ipari csövek)ügy, a C-386/10. P. sz. Chalkor-ügy és a C-389/10. P. sz. KME- (rézből készült vízvezetékcsövek) ügy].

A fentiek tükrében érdemes megállapítani a Pp.336/A.§ (2) bekezdésében foglalt a bizonyítás szükséges mértékére, illetve a bizonyítási teherre vonatkozó szintén releváns rendelkezés tartalmát, amely eltér a Pp. 164.§ (1) bekezdésétől. Eszerint ha a közigazgatási eljárás hivatalból indult, vagy a közigazgatási szerv a tényállás-megállapítási kötelezettségének nem tett eleget, a közigazgatási szerv köteles a határozata (a szakhatóság az állásfoglalása) alapjául szolgáló tényállás valóságának bizonyítására, ha azt a felperes vitatja.

A Kúria e jogszabályhely kapcsán megállapította, hogy a hatóság felperesi vitatás esetén a bizonyítási kötelezettségének eleget tesz azzal, ha a közigazgatási iratokat csatolja és az abban lévő bizonyítékok megalapozzák a határozatban megállapított tényállást. A Pp. 336/A. §-a a tényállás teljeskörű felülvizsgálatához azt a lehetőséget biztosítja a bíróságnak, hogy a tényállás tisztázatlanságát állapítsa meg, ha megítélése szerint a feltárt és alperes által rendelkezésre bocsátott bizonyítékok nem alapozzák meg a tényállást, vagy a közigazgatási iratok olyan bizonyítékokat tartalmaznak, melyet a felek nem hivatkoztak. Ez esetben a bíróság értékelheti és bevonhatja a bizonyítékok értékelésének körébe az ilyen bizonyítékot még akkor is, ha azt konkrétan nem hivatkozta a felperes [Kúria, Kfv.III.37.582/2016/16].

Összefoglalva az eddigi joggyakorlat alapján megállapítható, hogy a Pp. 339/B. §-a csak a jogi mérlegelésre vonatkozik, a bizonyítékokat a bíróság a Pp. 206.§-a alapján értékeli. A teljes felülvizsgálat elve nem jelenti azt, hogy a bizonyítékok újra értékelését a bírónak az alperesi határozatot figyelmen kívül hagyva kéne elvégeznie. A bíróságnak kötelessége a több elfogadható magyarázat közül azt választania, amelyik elfogadása mellett ésszerű indokokat tud felhozni, és ezt saját meggyőződéséből eredő ésszerű és racionális indokok alapján teheti meg, mely indokoknak az ítéletében szerepelnie kell. A bizonyítási mérce bár az indokolt kétséget kizáró bizonyítást követeli meg, a különböző közigazgatási ügyekben nem egységes a kétségek kizárásához szükséges bizonyítás mélysége, mert az függ attól, hogy milyen eljárási garanciák adottak a közigazgatási eljárásban, és ezek a garanciák ténylegesen érvényesültek-e. Továbbá az indokolt kétséget kizáró bizonyítás mércéje nem zárja ki a közvetett bizonyítékok láncolatán keresztüli bizonyítást, de jogi vélelmek alkalmazását sem, amennyiben e vélelmek ésszerű keretek között maradnak.

Míg a közigazgatási hatóság Ket. 50. § (6) bekezdése alapján végzett értékelését az eljáró elsőfokú – és másodfokú – bíróság akkor tekinti – többek között – jogszerűtlennek a Pp. 206. §-a alapján, ha a bizonyítékok egyenként és

összességében nem alkalmasak az állított, megállapított tények igazolására, vagy azok köre oly mértékben hiányos, hogy abból megalapozott következtetés nem vonható le, addig a Kúria a bíróság Pp. 206. §-án alapuló értékelését csak akkor tekinti jogszerűtlennek, ha az nyilvánvaló logikai hibában szenved, nyilvánvalóan ésszerűtlen, vagy megfelelő indokolás hiányában nyilvánvalóan önkényes.

Fontos hangsúlyozni, hogy a fent kifejtett bizonyítási szükséges mértékére, a tényállás megállapításra és bizonyítási szintjére vonatkozó megállapítások a várhatóan 2018. január 1-jétől hatályba lépő új általános közigazgatási rendtartás (Ákr.), illetve közigazgatási perrendtartás (Kp.) tükrében is fenntarthatók.

Az Ákr. 64.§ (4) bekezdése értelmében a hatóság szabadon választja meg a bizonyítás módját, és a rendelkezésre álló bizonyítékokat szabad meggyőződése szerint értékeli. A Kp.78.§ (1) bekezdése szerint mögöttes bizonyítási szabályokat a Pp. tartalmazza, és eltérő szabályként fogalmazza meg a (2) bekezdés, hogy a bíróság a bizonyítékokat egyenként és összességükben, a megelőző eljárásban megállapított tényállással összevetve értékeli.

A Kp.78.§-a a fenti okfejtéssel és annak következtetéseivel összhangban, azt meg is jelenítve tartalmazza a bizonyítás általános szabályát közigazgatási perekben, mely sajátosság lényege, hogy a megelőző eljárásban megállapított tényállással kell összevetni a rendelkezésre álló bizonyítékokat. Ugyanezen szakasz (4) bekezdése szerint a megelőző eljárás idején fennálló, de a megelőző eljárásban nem értékelt tényre, körülményre a felperes vagy az érdekelt akkor hivatkozhat, ha azt a megelőző eljárásban a közigazgatási szerv arra való hivatkozása ellenére nem vette figyelembe, azt önhibáján kívül nem ismerte, illetve arra önhibáján kívül nem hivatkozott. Ez a szabály annak kifejeződése, hogy a közigazgatási perben a bíró törvényességi kontrollt gyakorol, és nem a bíró feladata főszabály szerint a bizonyítás, hanem a Ákr.64.§-a szerinti tényállás tisztázás megfelelőségét vizsgálja. A Kp.79.§ (1) bekezdése pedig tartalmazza lényegében azonos tartalommal a Pp.336/A.§ (2) bekezdését, amikor kimondja, hogy ha a megelőző eljárás hivatalból indult, és a fél az abban megállapított tényállás megalapozatlanságát, hiányosságát vagy iratellenességét valószínűsíti, a bíróság a közigazgatási szervet a tényállás valóságának bizonyítására kötelezi.

A Kp.79.§ (1) bekezdése annyiban szigorúbb a Pp.336/A.§ (2) bekezdésénél, hogy a felperes által előadott vitatást alá kell támasztani, ekkor követelhető meg a bíróságtól az iratok adott vitatással összefüggő áttekintése. A Kp.85.§ (5) bekezdése pedig tartalmazza a Pp.339/B.§-ának megfelelő szabályt azzal a pontosítással, hogy a bizonyítékok okszerű mérlegelésére nem tesz utalást, így egyértelműbbé teszi azt a fent kifejtett álláspontot, hogy ez a szabály csak a jogi mérlegelésre vonatkozik.

Fontos változás még az Ákr.-ben, hogy az Ákr.1.§-a kifejezetten utal arra, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikkével összhangban kell értelmezni az Ákr. alapelveit. Az Alaptörvény XXVIII. cikke azonban tartalmazza az alapvető büntetőeljárás garanciális szabályokat is, így például az ártatlanság vélelmét. Mindez azt jelenti az eddig kifejtettek tükrében, hogy az EJEB joggyakorlata alapján büntetőjogias jellegű eljárások esetében az Alaptörvényen keresztül az Ákr. is előírja az alapvető büntetőjogi garanciák alkalmazását, azzal a korlátozott tartalommal, ahogy az az EJEB joggyakorlatából is következik.

2. A közigazgatási bíróság felülvizsgálati jogkörét meghatározó speciális eljárási szabályok

[Dr. Bögös Fruzsina bíró, Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság]

2.1 Általános kérdések

A közigazgatási perek a polgári perrendtartáson belül önálló helyet foglalnak el, ezen perekben a bíróság a közigazgatási határozatok törvényességét ellenőrzi. Ezen ügyek számos, a polgári perekhez képest speciális vonással rendelkeznek. A bíróság ugyanis ezen ügyekben már egy megállapított tényállás és az abból levont jogi következtetések jogszerűségét vizsgálja, erre irányuló kérelem esetén és korlátai között, az alperesi ellenkérelem pedig kizárólag a közigazgatási határozat korlátai között mozoghat.

A közigazgatási perekben érvényesülő szigorú eljárási keretek, bizonyítási kötöttségek (beleértve a bizonyítási terhet, és annak megfordulását, vagyis alperesre hárulását is) számos olyan következménnyel járnak, amelyek az anyagi igazságra, és annak kiderítésére kihatással vannak.

Az objektív (anyagi) igazság és az eljárási igazság egymáshoz való viszonyáról és az eljárási keretek primátusáról szól a Pp. 339/A. §-a, amely szerint a bíróság a közigazgatási határozatot - jogszabály eltérő rendelkezése hiányában - a meghozatalakor alkalmazandó jogszabályok és fennálló tények alapján vizsgálja felül. Ez azt jelenti, hogy a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránt indított perben vizsgálható (vizsgálandó) tényállási elemek rögzülnek a határozat meghozatalának időpontjában, vagyis a bíróság az utóbb bekövetkezett tényeket már nem veheti figyelembe, jogszabály eltérő rendelkezése hiányában. Érdekes kérdésként merül fel, hogy az olyan bizonyítékok, amik a felperesnek rendelkezésére álltak a határozat meghozatala előtt, azt azonban (akár önhibájából, akár önhibáján kívül) nem csatolta be a közigazgatási eljárás során, hogyan vehetők figyelembe a közigazgatási perben. Ez a kérdéskör pedig már átvezet a peranyagszolgáltatási kötelezettség kérdéséhez, továbbá a felek perbeli aktivitásához.

A Pp. 339/A. §-ában foglalt rendelkezéshez kapcsolódó, az abban foglalt rendelkezés kereteit látszólag fel is puhító döntés a KGD2010. 189. számú eseti döntés, melyben a Kúria (Legfelsőbb Bíróság) arra az álláspontra helyezkedett, hogy az a tény is „határozathozatalkor fennálló”, amelyről a hatóság korábban nem szerzett tudomást, csak a perben került tisztázásra és amelynek figyelembevételével dönthető el a jogvita.

A felek aktivitásának és peranyag-szolgáltatási kötelezettségének körében a közigazgatási perek sajátosságai folytán arra szükséges rámutatni, hogy a perben az alperes peranyag-szolgáltatási kötelezettsége és perbeli aktivitása nem hasonlítható össze a felperes ezen kötelezettségeivel. Ennek oka az, hogy az alperes a közigazgatási perben a közigazgatási eljárás során keletkezett iratok csatolására köteles, a Pp. 330. § (2) bekezdése értelmében.

Mindemellett pedig az alperes perbeli aktivitása tulajdonképpen „formális”: az alperesi határozatban az alperes meghatározta a határozat jogalapját, kifejtette érdemi döntésének indokait, márpedig sem a határozat jogalapja, sem az indokolás érdemben már nem bővíthető a közigazgatási per során: e körben a joggyakorlat teljesen egységes, mely például a Kúria KGD2012. 176. számú eseti döntésében meg is jelenik, eszerint a jogerős másodfokú adóhatósági határozatba foglalt érdemi döntés jogalapja ellenkérelemben nem változtatható meg. A bíróság nem alapíthatja a közigazgatási határozat jogszerűségét olyan jogcímre, amely nem szerepel a közigazgatási határozatban.

E kissé merevnek tűnő álláspont magyarázata, hogy amennyiben az alperesnek lehetősége lenne határozatának esetleges hibáit a közigazgatási perben orvosolva a határozat jogalapját, vagy annak érdemi indokait módosítani, a felperes jogorvoslati joga súlyosan sérülne. Nem hagyható e körben azonban figyelmen kívül, hogy az eljárási szabályok maguk engednek ez alól kivételt, hiszen lehetővé teszik (bizonyos korlátok között) a határozat módosítását, visszavonását a per során, a kereset benyújtása után, de természetesen az ítélet meghozatala előtt, erre azonban a Pp. külön eljárásrendet határoz meg (Pp. 337. §-ában), melyre tekintettel ilyen esetekben a felperes jogorvoslati joga nem sérül, mert keresetét - az általánosan érvényesülő Pp. 335/A. §-ában foglalt feltételektől eltérően - módosíthatja.

2.2. Kereseti kérelemhez kötöttség

A Pp. 3. § (1) és (2) bekezdései, valamint a Pp. 215. § által meghatározott általános polgári eljárásjogi keretekhez képest a közigazgatási perekben szigorúbban érvényesül a kereseti kérelemhez kötöttség elve. Ezen elv pontos jelentését, terjedelmét határozta meg a Kúria a 2/2011.(V. 9.) KK véleményében, a kereseti kérelemhez kötöttségről és a keresetváltatásról a közigazgatási perben címmel. (Annak ellenére, hogy a KK vélemény 2011-ben született, annak tartalma megegyezik a KK 34. állásfoglalással (1996. XI. 13.; Bírósági Határozatok 1997. évi 1. szám.), vagyis kialakult ítélkezési elvről van szó.)

A 2/2011. (V. 9.) KK vélemény több tekintetben is állást foglal a kereseti kérelemhez kötöttség körében felmerülő kérdésekről, mindenekelőtt deklarálva, hogy a kereseti kérelemhez kötöttség elve közigazgatási perben is érvényesül, a bíróság ugyanis csak a keresetlevélben megjelölt jogszabálysértést vizsgálhatja, kivéve, ha semmisségi okot észlel. A Kúria véleményében arra az álláspontra helyezkedett, hogy a Pp. 3. § (2) bekezdésében és a Pp. 215. §-ában rögzített kereseti kérelemhez kötöttség elve a közigazgatási perben is érvényesül, ezt az elvet azonban áttöri a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 121. §-a, amely alapján az (1) bekezdés a)-f) pontjában felsorolt semmisségi okok felmerülése esetén a bíróságnak hivatalból kell a jogkövetkezményekről dönteni. A 121. § ugyanis a Ket. VII. fejezetében, a bírósági felülvizsgálatot is tartalmazó jogorvoslatok és döntés-felülvizsgálati eljárások között nyert elhelyezést, és (1) bekezdése szerint rendelkezéseit az e fejezetben szabályozott eljárások során kell alkalmazni.

A Kúria 2/2011. (V. 9.) KK véleményében továbbá a kereseti kérelemhez kötöttségről szűkebb értelemben is állást foglalt, amikor rögzítette, hogy a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát jogszabálysértésre hivatkozással lehet kérni, a felperes által megjelölt jogszabálysértés szabja meg a bíróság számára azokat a korlátokat, amelyek között a bíróság a közigazgatási határozatot felülvizsgálhatja. Ha a bíróság a keresetlevélben megjelölt jogszabálysértést nem állapítja meg, más - a megjelölttől érdemben eltérő - jogszabálysértésre a közigazgatási határozat hatályon kívül helyezését vagy megváltoztatását nem alapíthatja. E körben megállapította, hogy a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata nem teljes körű, annak irányát a felperes által hivatkozott jogszabálysértés jelöli ki. Hiába találna a bíróság más okból jogszabálysértőnek az alperesi határozatot, arra nem alapíthatja a döntését. (Ez természetesen nem vonatkozik a hivatalból észlelendő jogszabálysértésekre.) A Kúria a jogszabálysértésre hivatkozás körében kifejtette, hogy a felperes a jogszabálysértés körében konkrét jogszabályi rendelkezés megsértését is megjelölheti, ez azonban nem jelenti azt, hogy ehhez a megjelöléshez kötve van a bíróság. Különösen akkor nincs kötve a bíróság a fél nyilatkozatához, ha az tévedésen alapul, illetőleg nem fedi a fél valóságos akaratát. Nem akadály a felülvizsgálatnak az, ha a fél a keresetlevélben nem jelöli meg azt a konkrét jogszabályhelyet, amelyre a keresetet alapítja, de keresetéből a kifogásolt jogszabálysértés egyértelműen megállapítható. A közigazgatási perekben is érvényesül az az elv, amely szerint a kérelmeket, nyilatkozatokat tartalmuk szerint kell elbírálni.

2.3. Keresetváltatás tilalma

A kereseti kérelemhez kötöttséghez szorosan kapcsolódik egy másik, eljárási igazság körében értékelendő jogintézmény, a keresetváltatás tilalma, mely szintén a közigazgatási perek sajátossága. A Pp. 335/A. § (1) bekezdése kimondja, hogy a felperes a keresetét legkésőbb az első tárgyaláson [141. § (1) bek.] változtathatja meg. A keresetet azonban a közigazgatási határozatnak a keresetlevéllel nem támadott önálló - a határozat egyéb rendelkezéseitől egyértelműen elkülöníthető - rendelkezésére csak perindításra nyitva álló határidőn belül lehet kiterjeszteni, a (2) bekezdés pedig kimondja, hogy az (1) bekezdésben foglalt rendelkezés nem zárja ki, hogy a fél a keresetét felemelhesse vagy leszállíthassa, illetőleg az eredetileg nem követelt járulékokra vagy a követeléseknek, illetőleg járulékoknak a per folyamán esedékessé vált részleteire is kiterjeszthesse.

A Kúria EBH2013. K.29. számú elvi döntésében a kereset-kiterjesztés körében kifejtette, hogy az általánosan kialakult és következetes bírói gyakorlat szerint egy szankcionáló közigazgatási határozatban a határozat jogszerűségének elbírálása szempontjából élesen elkülöníthető a szankcionálás jogalapja és a szankció mértéke, a bírság összegszerűsége. Vagyis a Pp. 335/A. § (1) bekezdése alkalmazásával a bírói gyakorlat a jogalapot és a bírságot elkülöníthető rendelkezéseknek tekinti, így amennyiben a felperes a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata során a perindítási határidőn belül csak az egyiket támadja, utóbb, akár a keresetváltatásra még nyitva álló első tárgyaláson keresetét nem terjesztheti ki a szankció mértékére, és adott esetben a bírság összegére.

A Pp. 335/A. §-ában megjelenő fogalmak alapján tehát megkülönböztethető a kereset-kiterjesztés és a keresetváltatás, előbbi alatt értve a határozat elkülöníthető rendelkezéseinek kifogásolását, utóbbi alatt értve a kereset meghatározott jogalapján belüli eltérő jogszabálysértésre hivatkozást. A fentebb már hivatkozott 2/2011. (V. 9.) KK vélemény e körben is állást foglalt, amikor kimondja, hogy a felperes a meghatározott irányú kereseti kérelmén belül más jogszabálysértésre is hivatkozhat. Az alperesi határozatnak a keresetben nem támadott - elkülöníthető - részére már nem lehet a keresetet kiterjeszteni, ha a Pp. 330. § (2) bekezdésében és a Ket. 109. § (1) bekezdésében meghatározott 30 napos perindítási határidő már eltelt.

A Kúria BH2016. 319. számú eseti döntésében tilalmazott kereset-kiterjesztésnek minősítette azt az esetet, amikor a felperes pályázata további rész kérdésében kapott pontot kívánta új jogszabályi alapon vitatni annak ellenére, hogy keresetében általában és csak egy rész kérdésben támadta a hatósági határozatot. A Kúria megállapította, hogy az általánosságban támadó kereset nem szab irányt a kereseti kérelemnek, az ilyen kereset jogszerűként történő elfogadása kiüresítené a Pp. 335/A. § (1) bekezdésében foglalt azon jogalkotói célt, amely a kereseti kérelmeket egy adott időpillanatban kívánta rögzíteni, gátat szabva a per indokolatlan elhúzásának. Az e körben egységesnek mondható ítélkezési gyakorlat szempontjából érdekes döntés a Kúria KGD2014. 175. számon közzétett eseti döntése, mely szerint, ha a felperes kereseti kérelmében „csak” eljárásjogi jogszabálysértés miatt támadja az alperesi határozatot, az első tárgyaláson az anyagi jogszabálysértés tekintetében előterjesztett kereseti kérelme elkésztett, az tiltott kereset-kiterjesztésnek minősül. A döntés indoklásában a Kúria kifejtette, hogy a perbeli esetben a felperes keresetében csak eljárásjogi jogszabálysértést jelölt meg és ez okból kérte az alperesi határozat

felülvizsgálatát. Az első tárgyaláson már érdemében vitatta a fizetési meghagyásban, illetve az alperesi határozatban rögzített illetékalapot, és annak felülvizsgálatát kérte. Az anyagi jogi jogszabálysértés előterjesztésére nem határidőben került sor, és ezzel a kereset-kiterjesztéssel nem egy jogszerű, időben előterjesztett kereset megalapozásához kívánt további bizonyítékokat szolgáltatni a felperes, hanem egy újabb kereseti támadás megfogalmazását jelentette. Ennek ellenére az elsőfokú bíróság az eljárásjogi jogszabálysértésen felül az anyagi jogi jogszabálysértést is érdemben elbírált, amelyet azonban annak elkésztettsége miatt már figyelembe sem vehetett volna, így ezzel megsértette a Pp. 335/A. § (1) bekezdésében foglaltakat. A Kúria észlelve ezt a jogszabálysértést, döntött akként, hogy az anyagi jogi jogszabálysértésre vonatkozó ítéleti indokolást az első fokú jogerős ítéletből mellőzve kizárólag az eljárásjogi jogszabálysértés vonatkozásában vizsgálja felül.

Hangsúlyozandó a Pp. fentebb áttekintett rendelkezései mellett, hogy vannak olyan ágazati jogszabályok, amelyek a keresetváltogatást kizárják, így például a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósításának gyorsításáról és egyszerűsítéséről szóló 2006. évi LIII. törvény 8. § (8) bekezdése értelmében a keresetet csak a perindításra nyitva álló határidőn belül lehet megváltoztatni, illetve kiterjeszteni, a Pp. 335/A. §-ának (2) bekezdését ebben az esetben is alkalmazni kell.

Érdekes kérdés továbbá az eljárási igazság körében a határozat módosítása, visszavonása esetén megvalósuló keresetmódosítás kérdése, ezt azonban a Pp. rendezi, amikor kimondja, hogy ha az ügyészi felhívás vagy a felügyeleti intézkedés folytán hozott új közigazgatási határozat a kereseti kérelemben foglaltak egy részének tesz csak eleget, a bíróság a pert csak ebben a részben szünteti meg, a tárgyalást pedig folytatja azokra a kereseti kérelmekre vonatkozóan, amelyek felől az új közigazgatási határozat egyáltalán nem, vagy nem a kereseti kérelemnek megfelelően döntött. A felperes a keresetét az új közigazgatási határozatra tekintettel megváltoztathatja. (Pp. 337. § (3) bekezdés). Következő felmerülő kérdés, hogy hogyan alakul a keresetváltogatás tilalma azon peres eljárásokban, ahol a bíróság által elrendelt új eljárás során hozott határozatot támadja a felperes keresettel. A Ket. 109. § (4) bekezdése előírja, hogy a hatóságot a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság határozatának rendelkező része és indokolása köti, a megismételt eljárás és a döntéshozatal során annak megfelelően jár el, ezen rendelkezés megsértése a Ket. 121. § (1) bekezdés f) pontja értelmében semmisségi ok (amiből az következik, hogy a bíróság hivatalból folytat bizonyítást a Pp. 336/A. § (1) bekezdés a) pontja alapján).

Azon ügyekben, ahol a bíróság megismételt közigazgatási eljárás során hozott határozat bírósági felülvizsgálatát végzi, a perben kizárólag az vizsgálható, hogy az új eljárás eredményeként hozott határozat megfelel-e vagy sem az ezt elrendelő ítéletben foglalt iránymutatásnak (KGD.2014. 138.) E körben figyelemmel kell lenni továbbá a Kúria (Legfelsőbb Bíróság) KGD2010. 180. számon (a jogtárban KGD2010. 166. szám alatt) közzétett eseti döntésére, amelyben a legfelsőbb bírói fórum megállapította, hogy a következetes bírói gyakorlat szerint a megismételt közigazgatási eljárásban az ügyben hozott korábbi jogerős ítélet iránymutatásának megfelelő eljárást jogszerűnek kell tekinteni. Különösen hangsúlyos a Kúria KGD2014. 145. szám alatt közzétett eseti döntése, melyben rámutatott arra is, hogy a bíróság által elrendelt új eljárásban meghozott adóhatározatok elleni perben az alapperben elő nem terjesztett kereseti kérelem nem terjeszthető elő.

E kérdés vizsgálatánál azonban figyelemmel kell lenni arra is, hogy a bíróság által előírt megismételt eljárásban felmerülhetnek olyan (döntő többségében inkább) eljárásjogi kérdések, amelyek vonatkozásában a megismételt eljárás során érvényesülő, meg nem engedett kereset-kiterjesztés vizsgálatánál arra is figyelemmel kell lenni, hogy az eljárásjogi (vagy szűkebb körben anyagi) rendelkezés alkalmazására esetlegesen csak a megismételt eljárásban került sor.

Az e körben megvitatandó utolsó kérdés, hogy a tárgyaláson kívül elbírált ügyekben (ahol tehát nem kerül sor tárgyalás tartására), hogyan alakul a keresetváltoztatás tilalma. E körben utalni szüksége a Kúria Közigazgatási perjogot vizsgáló Joggyakorlat-elemző Csoportjának Összegző véleményére, mely akként foglalt állást e kérdésben, hogy „keresetváltoztatásra a felperesnek csak addig van lehetősége, amíg a tárgyalás tartását kérheti. Mivel a Pp. 338. § (8) bekezdés b) pontja értelmében az alperes kereseti ellenkérelmének kézhezvételétől számított 8 napon belül a felperes még kérheti írásban tárgyalás tartását, e 8 nap lejártával a keresetmódosítás a tárgyaláson kívüli elbírálás esetén szerintem ki van zárva”.

2.4. Kereshetőségi jog

A kereshetőségi jog tekintetében irányadó a Pp. 327. § (1) bekezdése, mely kimondja, hogy a közigazgatási per indítására jogosult: a) az ügyfél, b) a kifejezetten rá vonatkozó rendelkezés tekintetében az eljárás egyéb résztvevője. A kereshetőségi jog érdekessége, hogy ezen jogintézményt a bírói gyakorlat munkálta ki, a fenti jogszabályi rendelkezésnél konkrétabb előírást ugyanis a Pp. XX. fejezete nem tartalmaz e körben.

A bíróságnak minden esetben hivatalból kell a közigazgatási perben vizsgálnia azt, hogy a felperes rendelkezik-e perindítási jogosultsággal, illetve azt, hogy a keresetben megjelölt jogszabálysértés vonatkozásában van-e kereshetőségi joga. Ez ugyanis a polgári perekétől eltérően a közigazgatási határozat felülvizsgálata iránti perben nem mindig egyezik meg. A kereshetőségi jog hiánya a közigazgatási perben akkor is kizárja a kereset érdemi elbírálásának lehetőségét, ha a fél egyébként jogosult a perindításra.

A perindítás körében rögzítendő, hogy a Pp. 327. § (1) bekezdésében meghatározottakhoz képest egyes ágazati jogszabályok (pl. a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény 12. § (1) bekezdése, a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény 170. §-a, stb.) meghatározzák a perindításra jogosultak körét. A Fővárosi Ítéltábla Közigazgatási Kollégiumának 1/2011. (XI. 7.) véleménye alapján, a Pp. 327. § a) pontja szerinti ügyfél fogalom alatt a Ket. 15. § (1) bekezdés szerinti ügyfél fogalmat kell érteni. Hivatalbóli vizsgálatot a bíróság csak abban a körben folytathat le, amelyre a Pp. előírásai felhatalmazzák, tehát a Pp. 130. § (1) bekezdés g) pontja szerint a keresetlevél idézés kibocsátása nélküli elutasítására akkor kerülhet sor, ha a perindításra jogosultak körét külön jogszabály meghatározza. Minden egyéb esetben csak ítélettel dönthető el, hogy van-e kereshetőségi joga a felperesnek. A kereshetőségi jog fennállását vagy hiányát a bíróság hivatalból veszi figyelembe. A kereshetőségi jog vizsgálatának elmulasztása olyan eljárás szabálysértés, amely az ügy érdemi elbírálására is kihat.

A perindítási jogosultságon túlmenően tehát vizsgálandó a kereshetőségi jog, ami azt jelenti, hogy a fél a keresetében megjelölt jogszabálysértés vonatkozásában jogosult

a határozatot támadni. Ezt az igényérvényesítési lehetőséget a felperes jogi érintettsége alapozhatja meg, amelyet a keresetében neki kell igazolnia. Amint arra a Legfelsőbb Bíróság már több határozatában is rámutatott, a kereshetőségi, igényérvényesítési jogot csak a fél közvetlen érdekeltsége alapozhatja meg. Az általános indokok, a közérdek védelme és más hasonló érvek az igényérvényesítési jogot nem alapozzák meg. A felperes feladata annak pontos meghatározása, hogy mire alapítja közvetlen jogi érintettségét, a felperesnek kell tehát megjelölnie azt a közvetlen és nyilvánvaló érdekeltségét, amely az alperesi határozattal összefüggésben számára konkrét és egyedi jogsérelmet okoz.

A kereshetőségi jog körében a felperesnek olyan közvetlen és nyilvánvaló jogi érdekeltségre kell hivatkoznia, amely alátámasztja azt, hogy az alperessel szemben igényét érvényesítheti.

A Pp. 324. § (1) bekezdése alapján alkalmazandó Pp. 3. § (1) bekezdése szerint keresetlevelet a jogvitában érdekelt fél terjeszthet elő. A kereshetőségi jog megléte tehát azt feltételezi, hogy a felperes és a per tárgya között valamiféle anyagi jogi kapcsolat van. Ez önmagában azt is jelenti, hogy a vitában érdekelt félnek (felperes) a törvény által biztosított joga veszélyeztetett, így érdekeltsége jogi természetű, azaz a pernek kihatása van jogi helyzetére. A közvetlen jogi érintettség azt jelenti, hogy a határozatnak a felperes jogállását, jogi helyzetét közvetlenül kell érintenie, az jogosultságán, vagy kötelezettségén bármely módon változtat.

A kereshetőségi jog fennállása több felperes esetében külön-külön vizsgálandó, ahogyan egy felperes esetében is, amennyiben több okból vitatja az alperesi határozatot, külön vizsgálandó, hogy minden általa vitatott körben fennáll-e közvetlen jogi érdekeltsége. A Kúria KGD2016. 177. számú döntésében kifejtette, hogy a kereshetőségi jogról akkor tud megalapozottan döntenie a bíróság, ha a különböző jogi helyzetben lévő felperesekre lebontva, részletesen megvizsgálja a jogi érdekeltséget alátámasztó érveléseket, és mindezeket az eljárás keretéhez is igazítja.

2.5. Bizonyítás

A közigazgatási perekben főszabályként a Pp. általános szabályai érvényesülnek a perben történő bizonyítás körében, vagyis a per eldöntéséhez szükséges tényeket általában annak a félnek kell bizonyítania, akinek érdekében áll, hogy azokat a bíróság valóban fogadja el, továbbá a bíróság a bizonyítást hivatalból akkor rendelhet el, ha azt törvény megengedi (Pp. 164. §) Mindemellett a Pp. közigazgatási perekre irányadó XX. fejezete meghatározza azokat az eseteket, amikor a bíróság hivatalból bizonyítást rendelhet el (Pp. 336/A. § (1) bekezdés), így a közigazgatási határozat semmisségének észlelése esetén az annak alátámasztására szolgáló bizonyítékok tekintetében (a) pont), ha a bizonyítás elrendelésének elmaradása kiskorú érdekeit sérti (b) pont), vagy ha azt törvény kifejezetten megengedi (c) pont). Az a) pont körében megjegyzendő, hogy az – bár jogszabályi utalást konkrétan nem tartalmaz, de – a Ket. 121. § (1) bekezdésével összhangban értelmezhető, az határozza meg ugyanis a közigazgatási határozat semmisségének konkrét eseteit, a) ponttól f) pontig. Mindemellett a Ket. 121. § (2) bekezdése kimondja, hogy törvény valamely meghatározott forma mellőzését, illetve valamely súlyos eljárási jogszabálysértést is semmisségi okká minősíthet.

Érdekességként kiemelendő, hogy a Pp. 336/A. § (1) bekezdés a) pontjának rendelkezése annyit ír elő a bíró számára, hogy a semmisségi okok esetén hivatalból bizonyítást rendeljen el, a joggyakorlat azonban akként alakult, hogy a bíró a semmisségi okokat hivatalból veszi figyelembe, vagyis semmisségi ok felmerülése esetén a határozat hatályon kívül helyezéséről dönt akkor is, ha az adott semmisségi okra a felperes nem hivatkozik. A Kúria a 2/2011. (V.9.) KK. véleményében e körben kifejtette, hogy a Ket. 121. § (1) bekezdés a)-f) pontjaiban felmerülő semmisségi okok felmerülése esetén „a bíróságnak hivatalból kell a jogkövetkezményekről dönteni”.

A bizonyítási teher átfordulása a közigazgatási perek sajátosságai körébe tartozik. Ezen jogintézményről a Pp. egyetlen bekezdése rendelkezik (Pp. 336/A. § (2) bekezdés), mely szerint, ha a közigazgatási eljárás hivatalból indult, vagy a közigazgatási szerv a tényállás-megállapítási kötelezettségének nem tett eleget, a közigazgatási szerv köteles a határozata (a szakhatóság az állásfoglalása) alapjául szolgáló tényállás valóságának bizonyítására, ha azt a felperes vitatja. Az ítékezés volt az, amely kidolgozta ezen jogszabályi rendelkezés „részlatszabályait”, deklarálva az egyik legfontosabb sarokkőként, hogy a bizonyítási teher átfordulására csak abban az esetben kerülhet sor, ha a felperes nemcsak állítja a tényállás valótlanágát, de azt hitelt érdemlő bizonyítékkal cáfolja is (KGD2012. 140.), mely döntésben kiemelésre került, hogy a pert indító, az alperes határozatait keresettel támadó felperesek kötelezettsége volt a perben a bizonyítás, azaz annak bizonyítása, hogy az alperes határozatai a keresetlevelükben megjelölt okból, okokból jogszabálysértőek. A felperesek által jogszabálysértésként meg nem jelölt, de a felülvizsgálati kérelmük tartalma szerinti Pp. 336/A. § (2) bekezdése értelmében a bizonyítási teher csak abban az esetben fordul meg, ha a felperesek bizonyítják és nem csak állítják, hogy a hatóság a tényállás megállapítási kötelezettségének nem tett eleget. A felperesek semmilyen olyan bizonyítékot nem nyújtottak be, olyan tény nem igazoltak, amelynek alapján a tényállás-megállapítás valósága kétségbe vonható vagy megkérdőjelezhető, megcáfolható lett volna, ezért a perben a bizonyítási teher nem fordult át, a perben a felpereseket terhelte a bizonyítás és nem az alperest.

A Kúria (Legfelsőbb Bíróság) a KGD2012. 63. számú eseti döntésében emelte ki, hogy a hatóság a lefolytatott bizonyítási eljárás adatait tükröző közigazgatási iratokat a bíróság rendelkezésére bocsátja, ezzel támasztva alá, hogy a törvényi kötelezettségének eleget tett. Ez okból a Pp. 336/A. § (2) bekezdésében foglaltakat nem lehet sematikusan értelmezni és azt állítani, hogy minden hivatalból indult eljárásban meghozott közigazgatási döntés bírósági felülvizsgálata során az alperes a bizonyításra köteles fél. A Pp. 336/A. § (2) bekezdése helyes értelmezése alapján a közigazgatási perben a bizonyítási teher abban az esetben fordul meg, és terheli a felperes helyett az alperest, ha a felperes a határozati tényállást meggyőző erővel vitatja, legalább valószínűsíti, hogy a hatóság(ok) tényfeltárási kötelezettségüknek nem vagy csak részben tettek eleget, a feltárt tények az ügy megítélése szempontjából nem tekinthetők relevánsnak, egyéb körülmények ismerete hiányában azok értékelése helytelen következtetésekre vezet.

Megjegyzendő, hogy a közigazgatási perben általában annak eldöntése vet fel nehézségeket, hogy a perben szükséges-e a Pp. 336/A. § (2) bekezdése szerinti bizonyítási teher átfordulásával a tényállást tisztázni, vagy a tényállás

tisztázatlanságának megállapítása esetén a határozat hatályon kívül helyezése és új eljárás elrendelése indokolt-e, különös figyelemmel arra, hogy amennyiben a bíróság ítéletével állapítja meg (a hatóság helyett) a tényállást, a Pp. 336/A. § (2) bekezdésének alkalmazásával, szükségszerűen sérül az ügyfél jogorvoslati joga, hiszen a tényállást csak a felülvizsgálati kérelemben tudja vitatni (márpedig a felülvizsgálati eljárásban bizonyítás felvételének helye nincs, a Kúria a rendelkezésre álló iratok alapján dönt, a Pp. 275. § (1) bekezdése értelmében), szemben azzal, ha az új eljárás során kerül a tényállás megállapításra, azt még az ügyfél mind a fellebbezésében, mind a keresetében vitathatja. Így álláspontom szerint a tényállás legfeljebb kisebb hiánya, hiányossága „pótolható” a perben a Pp. 336/A. § (2) bekezdésének alkalmazásával.

A bizonyítás körében végül utalni kell arra, hogy a Ket. 50. § (5) bekezdése főszabályként a szabad bizonyítási rendszert deklarálja, azonban meghatározza a kötött bizonyítás rendszerét is. Ezen jogszabályi rendelkezés értelmében a hatóság szabadon választja meg az alkalmazandó bizonyítási eszközt. Törvény előírhatja, hogy a hatóság a határozatát kizárólag valamely bizonyítási eszközre alapozza, továbbá jogszabály meghatározott ügyekben kötelezővé teheti valamely bizonyítási eszköz alkalmazását, illetve előírhatja valamely szerv véleményének a kikérését.

Márpedig amennyiben a közigazgatási eljárásban kötött bizonyítás van, az a peres bizonyítási eljárást is befolyásolja. A téma részletesebb ismertetése nélkül rögzítendő, hogy az Alkotmánybíróság 3174/2014. (VI. 18.) számú AB határozatában foglalkozott azzal a kérdéskörrel, hogy a jogalkotó kifejezett mérlegelése következtében kötött bizonyítási cselekmény előírása ellenére a szabad bizonyítás elvének megfelelően elvégzett bizonyítás és mérlegelés sérti-e a tisztességes eljáráshoz való jogot.

