



AHÁNY TANÁCS, ANNYI SZOKÁS A KÚRIA AZONNALI JOGVÉDELEMMEL KAPCSOLATOS GYAKORLATÁBAN

*Az alperesi hatóság által kérelmezett
azonnali jogvédelem a felülvizsgálati eljárásban*

KIS KRISZTIÁN* 

* PhD hallgató, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék.
E-mail: kiskrisztian@student.elte.hu

Absztrakt

Az önálló közigazgatási perrendtartás hatálybalépésével az azonnali jogvédelem keretein belül biztosított a jogalkotó lehetőséget a bíróságoknak, hogy a közigazgatási per során végzésükkel ideiglenesen rendezzék a jogvitára okot adó helyzetet, ezáltal biztosítva a hatékony jogvédelmet. Az azonnali jogvédelem ugyanakkor nemcsak az elsőfokú per során alkalmazható, hanem a Kúria előtt zajló felülvizsgálati eljárásokban is. A törvény egy utalószabállyal rendezte a rendkívüli perorvoslatra vonatkozó azonnali jogvédelem kereteit, amely értelmezésekor azonban a Kúria több problémával is szembesült. Jelen tanulmányban elsődlegesen azt a kérdéskört vizsgálom, hogy az alperes hatóság által a felülvizsgálati eljárásban előterjesztett azonnali jogvédelem iránti kérelem alapján a Kúria elrendelheti-e a felülvizsgálati kérelem halasztó hatályát a jogerős ítéletre. Ebben a fogalmi kérdésben ugyanis a Kúria eltérő tanácsai eltérő álláspontot képviselnek. Ennek bemutatására elemzem a Kúria gyakorlatát és dogmatikai érvekkel támasztom alá, hogy miért helyes a fenti kérdésre adott igenlő válasz. A tanulmány kitér arra is, hogy a Kúria széttartó gyakorlata egyúttal hátrányos a jogegység megvalósulására.

Kulcsszavak

azonnali jogvédelem, felülvizsgálati eljárás, jogerős ítéletre gyakorolt halasztó hatály

Abstract

By the promulgation of the autonomous Code of Administrative Court Procedure, the legislator created the instrument of immediate legal protection (*azonnali jogvédelem*) and allowed administrative courts to temporarily settle the problematic situation at the heart of a legal dispute, thus ensuring effective legal protection. At the same time, immediate legal protection can be used not only in the course of a first-instance trial, but also in extraordinary review proceedings before the Supreme Court of Hungary, Kúria. The legislator applied a reference-rule technique when creating the framework of immediate legal protection in the proceedings mentioned

above. When interpreting it, the Kúria faced several problems. In this paper, I will primarily examine whether the Kúria can order the suspensory effect of the petition for extraordinary review to the final judgement based on the motion for immediate legal protection submitted by the defendant authority. In this conceptual issue, different panels of the Kúria took different positions. To demonstrate the problem, I will analyse the case-law of the Kúria and I will use dogmatic arguments to support why the Kúria has indeed the power to order the suspensory effect also to the final judgements.

Keywords

immediate legal protection, extraordinary judicial review before the Kúria,
suspensory effect to final judgements

1. Bevezetés

A Kúria a Kfv.VI.35.206/2022/3. számú végzésével eltért az eddigi gyakorlatától, és az adóügyi tárgyú felülvizsgálati eljárásban azon az alapon utasította el az alperes adóhatóság azonnali jogvédelem iránti kérelmét, hogy fogalmilag lehetetlen az adóhatóság határozatát megsemmisítő és őt új eljárásra utasító jogerős ítélet ellen olyan kérelmet benyújtani, amelynek célja, hogy a felülvizsgálati eljárás befejezéséig a Kúria azonnali jogvédelem keretében mentesítse az alperest, illetve az elsőfokú hatóságot az új eljárás lefolytatásának kötelezettsége alól. A Kúria idézett végzése számos kérdést felvet, ezért az alábbiakban azt tekintem át, hogy a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) és az ennek alapján kialakult kúriai gyakorlat miként értékeli az alperes közigazgatási szerv által benyújtott azonnali jogvédelem iránti kérelem intézményét a felülvizsgálati eljárásban, különös tekintettel arra az esetre, amikor a jogerős ítélet a közigazgatási döntés megsemmisítését és a hatóság új eljárásra kötelezését tartalmazza. Tanulmányomban feltárom, hogy elméletileg milyen lehetséges álláspontok azonosíthatók és ezek a kúriai gyakorlatban hogyan jelennek meg, valamint milyen érvekészletet használnak.

2. A Kúria Kfv.VI.35.206/2022/3. sz. végzése

A Kfv.VI.35.206/2022/3. számú végzés irányadó tényállása szerint a felperes behajthatatlan követeléshez kapcsolódó általános forgalmi adó visszatérítése iránt kérelmet nyújtott be, amelynek alapján az elsőfokú adóhatóság a visszatérítendő áfa összegének megállapítása mellett a felperes javára késedelmi kamatot is megállapított. A felperes fellebbezésében, illetve a peres eljárás során a késedelmi kamat összegszerűségét vitatta. A közigazgatási pert az elsőfokú bíróság jogerős ítéletével akként döntötte el, hogy az alperes másodfokú adóhatóság döntését az elsőfokú határozatra is kiterjedően megsemmisítette, és az elsőfokú adóhatóságot új eljárás lefolytatására kötelezte. Az ítéletben a bíróság iránymutatást adott az új eljárás lefolytatására.

Az ítélettel szemben az alperes felülvizsgálati kérelemmel élt, amelyet a Kúria befogadott. A felülvizsgálati kérelemben az alperes egyúttal azonnali jogvédelem iránti kérelmet is előterjesztett, amelyben halasztó hatály elrendelését kérte a jogerős ítélet tekintetében. Az alperes kérelme indokául előadta, hogy a halasztó hatály elrendelésének elmaradása esetén előállhat olyan helyzet, hogy a felülvizsgálati eljárás során a Kúria a jogerős ítélettel ellentétes tartalmú

döntést hoz, így pedig a megismételt eljárásban hozott határozat visszavonása és az annak alapján kiutalt összeg visszakövetelése válik szükségessé.

A Kúria az alperes azonnali jogvédelem iránti kérelmét elutasította, és végzésének indokolásában kifejtette, hogy az azonnali jogvédelem intézményének célja a közigazgatási cselekménnyel szembeni hatékony és hézagmentes jogvédelem megteremtése, a hatósági eljárás során alárendelt helyzetben lévő ügyfél helyzetének a kiegyenlítése, és így a felek közötti mellérendeltségi viszony megteremtése a közigazgatási perben. Ennek következtében „*azonnali jogvédelem iránti kérelmet elsősorban a felperes nyújthat be*”.¹ A végzés egyúttal azt is kimondja, hogy a közigazgatási szerv kizárólag akkor jogosult azonnali jogvédelem iránti kérelmet benyújtani, ha felperesi vagy érdekelti pozícióban áll a perben, mivel az eljáró közigazgatási szervnek nem kapcsolódik semmilyen joga vagy jogos érdeke az általa közhatalmi jogkörben hozott döntéséhez. A felülvizsgálati eljárásban, utalószabály révén, az azonnali jogvédelem elsőfokú eljárásban szabályozott rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni. A Kp. 50. § (1) bekezdése alapján azonnali jogvédelem akkor kérhető, ha valakinek a jogát, jogos érdekét a közigazgatási tevékenység, vagy az azzal előidézett helyzet fenntartása sérti. A Kúria értelmezésében a Kp. felülvizsgálati eljárásra vonatkozó szabályai nem tartalmazzak olyan rendelkezést, amely alapján az azonnali jogvédelem rendeltetése a felülvizsgálati eljárásban megváltozna, és így nemcsak a közigazgatási tevékenységgel, hanem a bírósági ítélettel szemben is alappal kérhető volna. Az alperesi kérelem célja tehát ellentétes az azonnali jogvédelem rendeltetésével, ami a közigazgatási cselekménnyel okozott jog, illetve jogos érdek sérelmének az időleges elhárítása. A Kúria egyúttal az alperes kérelmét a tartalma alapján a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) 416. § szerinti végrehajthatóság felfüggesztésére irányuló kérelemmel azonosította, amely elrendelésére azonban a Kp. felülvizsgálati szabályai nem adnak törvényes lehetőséget, így az alperes kérelmét elutasította.

3. A végrehajtás felfüggesztése és az azonnali jogvédelem

A végzésben felmerülő probléma mindennapos dilemma elé állítja a jogalkalmazót. A Kp. által hozott koncepcionális változás révén ugyanis sem az elméleti irodalom,² sem a joggyakorlat nem egységes abban a kérdésben, hogy az azonnali jogvédelem szabályai miként alkalmazandóak a felülvizsgálati eljárásban. Ennek keretében eltérő válaszok születtek arra a kérdésre, hogy vajon a vitatott közigazgatási tevékenységet megvalósító alperes élhet-e azonnali jogvédelem iránti kérelemmel, és ennek keretében kérheti-e a felülvizsgálati kérelemmel támadott jogerős ítéletre a halasztó hatály elrendelését a Kúriától. Abban az esetben ugyanis, ha az ítélet a jogsértő közigazgatási tevékenységet megsemmisíti, és az alperest, illetve többfokú eljárás esetén az elsőfokon eljáró hatóságot új eljárásra kötelezi, akkor joggal merül fel az, hogy amennyiben a folyamatban lévő felülvizsgálati eljárással párhuzamosan folytatják le a megismételt eljárást, akkor egymással ellentétes tartalmú döntések születhetnek. Ez további jogorvoslati eljárásokat generál, egyúttal indokolatlanul megnyújtva a jogsértő döntések jogrendszerből történő kiiktatásához szükséges időt. Az állam számára nagyobb költséggel jár ezen új eljárások lefolytatása, valamint a szükségessé váló utólagos reparáció, azaz sérül az időbeli és gazdasági hatékonyság.

¹ Kúria Kfv.VI.35.206/2022/3. sz. határozata, [11] bekezdés.

² Vö. Papp (2022b) és Horváth (2022), valamint Winklerné (2020).

A probléma megértéséhez szükséges egy rövid kitekintést tenni a szabályozási előzményekre, mivel a jogalkalmazói bizonytalanság a közigazgatási peres eljárásokra korábban alkalmazandó, a polgári perrendtartás szabályairól szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: régi Pp.) 273. § (3) bekezdésében³ szabályozott végrehajtás felfüggesztés jogintézménynek az eltűnésére vezethető vissza. A régi Pp. – és polgári ügyekben a Pp. továbbra is – lehetővé tette, hogy a jogerős ítélettel szemben benyújtott felülvizsgálati kérelemmel egyidejűleg a fél kivételesen kérhesse az ítélet végrehajtásának felfüggesztését, azaz a perorvoslati kérelem ítéletre gyakorolt részbeni halasztó hatályát. A törvény szövegében is megjelent a végrehajtás felfüggesztésnek a célja: a felülvizsgálati bíróságnak azt kellett mérlegelnie, hogy az ítélet végrehajtását követően az eredeti állapot helyreállítható-e, illetve annak elrendelése nem okoz-e nagyobb érdekérelmet, mint az ítélet végrehajtása. Mind a törvény szövege, mind a törvényhelyhez fűződő kommentárirodalom (Kiss & Németh, 2007) hangsúlyozta, hogy a végrehajtás felfüggesztése kivételes jellegű jogintézmény, azt csak rendkívüli esetben rendeli el a bíróság.

A végrehajtás felfüggesztésén kívül a régi Pp. rendszerében a polgári – azaz nem a közigazgatási – ügyekben lehetőség volt az elsőfokú eljárásban ún. ideiglenes intézkedésre, amely alapján a bíróság garantálni tudta az időbeli hatékonyságot, és még a keresetről való érdemi döntést megelőzően biztosította azt, hogy az érdemi határozatig eltelő idő ne hiúsítsa meg a jogérvényesítés célját. A régi Pp. az ideiglenes intézkedést a 156. §-ban, a felülvizsgálati eljárásra vonatkozó végrehajtás felfüggesztését pedig a 273. § (3) bekezdésében szabályozta. A két jogintézmény célja és rendeltetése hasonló, ugyanis mindkettő az időszerűség követelményét elégíti ki, azonban egymástól elkülönülnek, a végrehajtás felfüggesztést *sui generis* jogintézményként alkalmazta a bíróság.

A közigazgatási perekre a régi Pp. az ideiglenes intézkedés helyett a 332. §-ban egy külön jogintézményt rendelt alkalmazni, amely szintén a végrehajtás felfüggesztés elnevezést kapta (Papp, 2022b). Ez az általános részben foglalt, azonos nevű jogintézménytől eltérően az ideiglenes intézkedés közigazgatási perekre történő speciális alkalmazásaként került be a kódexbe és arra adott lehetőséget, hogy a felperes keresetlevelében kérhesse a támadott közigazgatási határozat végrehajtásának felfüggesztését. A felülvizsgálati eljárásban azonban a Kúria, illetve korábban a Legfelsőbb Bíróság a régi Pp. 324. § utalószabálya révén az általános rész 273. §-ban szabályozott végrehajtás felfüggesztését alkalmazta,⁴ azaz a közigazgatási perekben két azonos nevű, de különböző jogintézmény alkalmazására volt lehetősége a bíróságoknak, attól függően, hogy első- vagy másodfokú perről, illetve felülvizsgálati eljárásról, és ennek megfelelően, hogy a közigazgatási határozat vagy a jogerős ítélet végrehajtásának felfüggesztéséről volt-e szó.

A 2018. januárja előtt induló közigazgatási perekben tehát nem volt kérdés, hogy a jogerős ítélet végrehajtásának felfüggesztésére az eljárási törvény lehetőséget biztosít a felülvizsgálati bíróságnak, illetve a joggyakorlat is egyértelmű volt abban, hogy az ideiglenes intézkedés szabályait a közigazgatási perekben közvetlenül nem alkalmazza a bíróság.

A felülvizsgálati eljárás rendkívüli perorvoslati jellege korábban is, és a Kp.-ban is természetesen hordozta magával az eljárást megindító kérelem automatikus halasztó hatályának hiányát. Az új Pp. a végrehajtás felfüggesztését megőrizte, így a polgári perekben a továbbiakban is biztosított a jogerős ítélet végrehajthatóságának felfüggesztése, amelynek során a Kúria változatlan szempontokat mérlegel. A Kp. azonban azon megoldás mellett foglalt állást, hogy a felülvizsgálati eljárást mint sajátképi szabályt kifejezetten rögzíti a törvényszövegben, és ebben

³ A tanulmány során a régi Pp. legutolsó időállapotára hivatkozom, amely 2017. november 19. napjától 2017. december 31-ig volt hatályban.

⁴ Ld. pl. a Kúria Kfv.I.35.011/2020/7. sz. végzését.

a körben nem rendeli alkalmazhatónak a Pp.-ben foglalt szabályokat. Ebből adódóan nem vitás, hogy a bíróság a régi Pp. szabályaitól eltérően a jövőben már nem alkalmazhatja a polgári perjogi kódexben szereplő végrehajthatóság felfüggesztését közigazgatási perekben, hiszen erre a Kp. utalószabály hiányában nem ad lehetőséget.

A felülvizsgálati kérelem halasztó hatályának hiányáról a Kp. 119. §-a rendelkezik, amelynek (2) bekezdése kifejezetten megengedi a felülvizsgálati kérelemmel együtt az azonnali jogvédelem iránti kérelem előterjesztését. Ezenfelül azonban más rendelkezést az azonnali jogvédelem körében a törvény nem tesz, csupán a speciális eljárási határidőket rögzíti. A kérdés tehát adott: a Kúriának továbbra is lehetősége van-e a felülvizsgálati kérelem ítéletre gyakorolt halasztó hatályát elrendelni, avagy a Kp. hatálybalépésével ez a jogköre megszűnt és a jogerőhatás olyan erőteljesen érvényesül, hogy még a legfőbb bírói fórum sem képes azt megakasztani?

4. A Kúria eddigi gyakorlata az azonnali jogvédelem körében

A feltett kérdésre a Kúria eltérő válaszokat adott, azaz a Kp. hatálybalépése óta nem alakult ki egy ellentétes döntésektől mentes gyakorlat, azonban egy bizonyos csapásirány nyomon követhető volt.

A Kúria kezdeti határozatai azt az álláspontot képviselték, hogy azonnali jogvédelem keretében halasztó hatály nem csupán a közigazgatási tevékenységre, hanem a felülvizsgálattal támadott jogerős ítéletre is elrendelhető (Horváth, 2022). A Kúria a felperes által előterjesztett halasztó hatály iránti kérelem vonatkozásában, a Bírósági Határozatok Gyűjteményében Kfv.X.37.953/2019/5. számon közzétett ítéletben rögzítette, hogy „a Kp. 52. § (1) bekezdés második mondata alapján a jogerős ítélet és az abban elbírált közigazgatási cselekmény a felülvizsgálati eljárás időtartama alatt nem hajtható végre és nem hatályosulhat, ha a felülvizsgálati kérelem halasztó hatályát a Kúria elrendeli”.⁵ Az a megfogalmazás, hogy a jogerős ítélet az azonnali jogvédelem esetén nem hajtható végre, implicit módon azt is elismeri, hogy a Kúriának jogában áll a jogerős ítéletre halasztó hatályt elrendelni. Erre az értelmezésre a Kp. 119. § (2) bekezdésében foglalt utalószabály ad alapot, amelyben tehát a „megfelelően alkalmazandó” kifejezést a bíróság kiterjesztően értelmezte. Ez a jogalkalmazói attitűd az utalószabályok szabályozástechnikai tulajdonságait szem előtt tartva közelíti meg a perrendet. A felülvizsgálati eljárás sajátosságaként azonosítja azt, hogy a bíróság nem közvetlenül közigazgatási tevékenységet, hanem bírói határozatot vizsgál felül, és ennek jogszerűségéről dönt. Ebben a tekintetben a megfelelő alkalmazás mint utalószabályi előírás pedig nem jelenthet mást, minthogy az adott kölcsönvett szabályt, azaz a halasztó hatály elrendelését, a felülvizsgálati eljárás sajátos jellemzőire tekintettel, az egyéb eljárási szabályokkal összhangban kell alkalmazni. A Kúria korai döntései ezért egyértelműnek találták, hogy a jogerős ítélet végrehajtását meg lehet akasztani az azonnali jogvédelem szabályainak megfelelő alkalmazásával.

Az alperes által kért azonnali jogvédelem esetében tömegével találunk olyan végzéseket, ahol a Kúria elrendeli a felülvizsgálati kérelem halasztó hatályát a jogerős ítéletre vonatkozóan.⁶ A Kúria következetes álláspontot képviselt abban, hogy az alperes határozatát megsem-

⁵ Kfv.X.37.953/2019/5. sz. ítélet [38] bekezdés.

⁶ Kfv.V.35.663/2019/3., Kfv.V.35.615/2019/5., Kfv.V.35.663/2019/3., Kfv.V.35.167/2020/3., Kfv.V.35.177/2020/3., Kfv.I.35.215/2020/3., Kfv.I.35.305/2020/5., Kfv.I.35.419/2020/3., Kfv.I.35.329/2021/3., Kfv.V.35.595/2021/3., Kfv.V.35.207/2022/3., Kfv.V.35.299/2022/3., Kfv.V.35.389/2022/3.

misítő és öt új eljárásra kötelező ítélet végrehajtása nagyobb közérdeksérellemmel jár, mint az, hogy ha az alperes bevárja a felülvizsgálati eljárásban hozott határozatot, így a halasztó hatályt ezekben az esetekben a Kúria rendszerint elrendelte. Ezek a határozatok az utalószabály alkalmazása körében a fenti álláspontot képviselik anélkül azonban, hogy egyáltalán problémaként kezelnék és megválaszolnák a jogerős ítélet végrehajtása felfüggesztésének dilemmáját. Ez talán nem is véletlen, ha figyelembe vesszük azt, hogy az ítélkező bírák a Kp. kezdeti idejében még erőteljesen a régi Pp. hatása alatt álltak; a végrehajtás felfüggesztés számukra megszokott dolog volt. Annál is inkább, mivel arról sincs tudomásunk, hogy maguk a felek – tipikusan a felperesi jogi képviselők – kifogásolták volna ennek a jogintézménynek az alkalmazását. Ezt az időszakot tehát egy hallgatólagos közmegegyezés övezte, amelyben a végrehajtás felfüggesztésének jogintézménye továbbélt.

A közigazgatási pereket az azonnali jogvédelem szempontjából későbbiekben kialakult kúriai gyakorlat alapján két csoportra oszthatjuk: vannak egyrészt az általános közigazgatási ügyek, ahol a megelőző eljárás az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) hatálya alá tartozik, vagy ahol az alkalmazandó eljárási törvény az eljárás felfüggesztésének szabályozásánál kölcsönveszi az Ákr. vonatkozó rendelkezéseit. Másfelől vannak a pénzügyi tárgyú ügyek, ahol a megelőző hatósági eljárást nem az Ákr., hanem az adóigazgatási rendtartásról szóló 2017. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Air.) szerint folytatták le (Fazekas, 2017). A különbségtétel abból adódik, hogy míg az Ákr. 48. § (1) bekezdés a) pontja lehetővé teszi a hatósági eljárás felfüggesztését abban az esetben, ha előkérdés eldöntése bíróság hatáskörébe tartozik, addig az Air. ugyanerre az esetre a felfüggesztés lehetőségét nem biztosítja az adóhatóságnak, csupán harminc napos határidő-hosszabbítással élhet az adóhatóság vezetője az előkérdésre tekintettel.⁷

Az Air. hatálybalépésével tehát tisztázni kellett, hogy az adóigazgatási ügyekben a hatóságnak nincsen lehetősége arra, hogy új eljárásra kötelező ítélet esetén az eljárás felfüggesztésével bevárja a Kúria felülvizsgálati döntését. Ezt, a törvényből egyébként egyértelműen következő álláspontot a Kúria is megerősítette.⁸ A jogszabályváltozás tette még inkább hangsúlyossá az azonnali jogvédelem szabályait, ugyanis az adóhatóságnak így ez az egyetlen lehetősége maradt arra, hogy a jogerős ítélet közlésének másnapján ne kelljen megindítania és lefolytatnia a megismételt eljárást. A Kúria ennek a hatósági ügycsoportnak a sajátosságaira tekintettel alakította ki sajátos gyakorlatát, és választotta ketté a közigazgatási pereket.

A Kúria a vizsgált végzés jogi indokolásával – az adóigazgatási ügyre vonatkozó fél bekezdés kivételével – egyező szövegezést korábban már földforgalmi ügygel kapcsolatos közigazgatási jogvitában is alkalmazta.⁹ Ha megvizsgáljuk a végzés szövegezését, akkor láthatjuk, hogy a Kúria földforgalmi tárgyú közigazgatási jogvitában eljáró tanácsa – az alapul fekvő hatósági eljárás miatt nagyon helyesen – döntése meghozatala során az Ákr. szabályaiból indult ki, hiszen a határozatban kifejezetten megjegyzi, hogy a hatósági eljárás felfüggesztésére „*az Ákr. 48. § (1) bekezdés a) pontja ad megoldást*”. Ehhez képest viszonyítja aztán a Kúria a Kfv. VI.35.206/2022/3. és Kfv.VI.35.616/2021/3. sz. végzéseiben a közigazgatási per alapját képező adóeljárások specialitását és jut határozatában arra a következtetésre, hogy „*önmagában az, hogy a jogalkotó az adóigazgatási eljárás felfüggesztését nem teszi lehetővé, nem ad alapot arra, hogy a Kúria az azonnali jogvédelem szabályozásának olyan tartalmat adjon, ami abból*

⁷ Air. 50. § (2) bekezdés a) pont.

⁸ Kfv.I.35.124/2020/9.

⁹ Kfv.II.38.200/2021/3.

egyébként nem következik”.¹⁰ A vizsgált végzés tartalma a Kúria számos azonnali jogvédelmet elutasító határozatában ugyanazon szövegezéssel megjelenik. E körben azonban a Kúria arra nincs figyelemmel, hogy pénzügyi tárgyú és általános közigazgatási ügyekben eltérő eljárási törvényt kell a hatóságnak alkalmazni, ezt a különbséget elintézi azzal, hogy az Ákr. szabályaiból levezetett következtetéshez hozzátoldja az utóbb idézett félbekezdést. Az adóügyekben alkalmazott érvrendszer tehát az Ákr. szabályaiból indul ki, ahhoz képest határozza meg a differentia specificát.

Az imént vizsgált döntéseiben a Kúria tagadja azt a lehetőséget, hogy az azonnali jogvédelem alkalmas jogintézmény a jogerős ítélet végrehajtásának felfüggesztésére. A Kúria azonban nem áll meg itt, hanem annak az elvi lehetőségét is kizárja, hogy az alperesnek egyáltalán a saját maga által megvalósított közigazgatási tevékenységhez joga, illetve jogos érdeke kapcsolódjon. Ezzel az azonnali jogvédelem fogalmi elemei körében a következő logikai lépcsőt is értékeli, azaz a Kúria értelmezésében az alperes közigazgatási szerv még akkor sem kérheti alappal a halasztó hatály elrendelését, ha az egyébként a jogerős ítéletre vonatkozóan biztosítható volna, hiszen állítása szerint ezen túl is hiányzik az elrendeléshez szükséges egyik jogszabályi előfeltétel (Papp, 2022b).

A Kúria a fentiekben hivatkozott, kialakuló gyakorlatával párhuzamosan azonban a korábbi álláspontját is fenntartotta, és sorra találunk olyan döntéseket, ahol a felülvizsgálati kérelem halasztó hatályát az új eljárásra kötelező ítéletekre elrendeli.¹¹ A két ellentétes nézőpont határvonala az általános közigazgatási tárgyú és az adóperes köré csoportosul azzal, hogy ez utóbbiaknál is van olyan kúriai tanács, amely az azonnali jogvédelem lehetőségét elvi érveléssel kizárja. A Kúria legújabban pedig olyan döntést is hozott, ahol annak ellenére rendeli el a felülvizsgálati kérelem halasztó hatályát az új eljárásra kötelező ítéletre, hogy az alperesnek rendelkezésére áll az Ákr. 48. § (1) bekezdés a) pontja alapján az eljárás felfüggesztésének lehetősége.¹²

A két pertípus – általános közigazgatási és adóperes – közötti különbségtétel az eljárás felfüggesztés eltérő szabályai miatt indokolt lehet, azonban ez semmiképp nem magyarázhatja a Kp. 119. § (2) bekezdésének gyökeresen eltérő értelmezését. Az ugyanis, hogy a jogerős ítéletre fogalmilag adható-e azonnali jogvédelem kizárólag a Kp. szabályai és dogmatikája alapján dönthető el, erre befolyással a hatósági eljárási törvények nem lehetnek. A hatósági eljárási törvény és a perrend együttes értelmezése abban a körben vezethet eredményre, hogy az azonnali jogvédelmet benyújtó alperesi hatóságnak kapcsolódhat-e joga, jogos érdeke az általa közhatalmi jogkörében meghozott egyedi döntéséhez. Az azonnali jogvédelem szabályainak helyes értelmezése esetén ugyanis itt kell feltenni azt a kérdést, hogy az Ákr. és Air. eljárás felfüggesztő rendelkezéseinek különbsége hogyan befolyásolja a bíróság halasztó hatály elrendelése körében hozott döntését. Arra a kérdésre a választ, hogy a Kp. 119. § (2) bekezdésében foglalt „megfelelően alkalmazandó” kifejezésre hivatkozással a jogerős ítélet és a közigazgatási tevékenység fogalmak felcserélhetőek-e, a felülvizsgálat és az általános peres szabályok egymáshoz való viszonyának megvizsgálásával találhatjuk meg a választ. Elsőkörben tehát ezzel a jogalkalmazási problémával kell foglalkozni. Csak ennek a fogalmi keretnek a tisztázása után juthatunk el a következő logikai lépcsőig, ahol az általános közigazgatási ügyekben létező eljárás felfüggesztés intézményének az azonnali jogvédelem iránti kérelem eredményességére gyakorolt hatását vizsgáljuk.

¹⁰ Kfv.VI.35.206/2022/3. [17] bekezdés.

¹¹ Ld. Pl. Kfv.V.35.395/2022/3., Kfv.V.35.435/2022/3.

¹² Kfv.V.37.135/2023/3.

Ez utóbbi vizsgálat tekintetében azonban nem vitatom a vizsgált végzésben szereplő álláspontot és egyetértek azzal, hogy az alperes saját maga képes elhárítani a jogerős ítéletből fakadó hátrányokat, az eljárási törvény a halasztó hatály elrendelésével egyenértékű eszközt ad a kezébe, így nehéz lenne a Kp. 51. § (3) bekezdésében foglalt mérlegelés eredményeképpen arra jutni, hogy az azonnali jogvédelem elmaradása súlyosabb hátrányt okozna, mint annak biztosítása. Természetesen adódhat olyan helyzet, ahol csak azonnali jogvédelem keretében biztosítható a jogvitára okot adó állapot ideiglenes rendezése – kiemelten a reálfölíum elvét követő közhiteles nyilvántartások esetében (például földhasználati nyilvántartás), hiszen ott a nyilvántartásba történő bejegyzés harmadik személy jogait és kötelezettségeit is érinti, amely helyzetet az eljárás felfüggesztése nem tud kellően kezelni. Ilyenkor azonban az alperesnek az ítélet megsemmisítő része vonatkozásában is elő kellene adnia érveit, és a halasztó hatály szükségességét indokolnia, nem kizárólag – mint ahogy ezt jelenleg teszik a közigazgatási szervek – az új eljárás lefolytatásának a meghozandó kúriai határozattal majdan lehetséges ellentétére hivatkozással alátámasztani az azonnali jogvédelem elrendelésének helytállóságát. Mivel ezzel kapcsolatban a vizsgált döntéssel egyező álláspontra helyezkedem, ezért tanulmányomban elsősorban azt a logikai előfeltételt vizsgálom, hogy a jogerős ítéletre a halasztó hatály per definitionem elrendelhető-e.

5. Az azonnali jogvédelem rendeltetése

Ahhoz, hogy a Kp. 50. §-ban szabályozott azonnali jogvédelmi szabályokat a felülvizsgálati eljárásban megfelelően lehessen alkalmazni szükséges áttekinteni a jogintézmény célját és rendeltetését. Az értelmezés során elengedhetetlen továbbá a Kp.-ban megjelenő alapelvek figyelembevétele is, amely a több lehetséges értelmezés közül segít kiválasztani azt, amelyik leginkább szolgálja a kitűzött jogpolitikai célok érvényesülését.

Az azonnali jogvédelem a hatékony jogvédelem időbeli síkjának egyik garanciális eszköze, ami a jogirodalomban széles körben ismert és elismert (F. Rozsnyai, 2018, 209–218; Baranyi & Aszalós, 2022; Barabás & Forgács, 2022; Horváth, 2022). Az azonnali jogvédelem legfőbb rendeltetése az, hogy előzetes jogvédelmet nyújtson azokban az esetekben, amikor a per lezárultáig eltelt idő aránytalanul súlyos vagy akár visszafordíthatatlan hátrányokat okozna az egyik félnek (Barabás & Forgács, 2022). A jogalkotó tehát e jogintézmény biztosításával kívánta a *periculum in morat* kezelni (F. Rozsnyai, 2018, 209–218). A megfelelő időben megvalósuló jogvédelem ezáltal a Kp. 2. § (1) bekezdésében is deklarált hatékony jogvédelem egyik szükséges velejárója (F. Rozsnyai, 2018, 209–218).

A jogalkotó az azonnali jogvédelem kodifikálásával növelni kívánta az időbeli hatékonyság szintjét a korábbiakhoz képest, kiszélesítette a bíróság által alkalmazható jogvédelmi eszközöket.¹³ Ennek legékezebb példája az, hogy a halasztó hatály elrendelésén kívül is léteznek azonnali jogvédelmi eszközök, nevezetesen a halasztó hatály feloldása, az ideiglenes intézkedés és az előzetes bizonyítás.¹⁴ Az azonnali jogvédelem megteremtését tehát a közigazgatási bíróság által biztosított jogvédelem szintjének megemlése indokolta, az új szabályozás megalkotása a hatékony jogvédelem körében előrelépésnek tekinthető. Amint azt a törvény indokolása is

¹³ Ld. a 6. pontban írtakat.

¹⁴ Ehhez részletesen ld. F. Rozsnyai (2018, 209–218).

kiemeli,¹⁵ a szabályok megalkotásával a már rendelkezésre álló eszközöket bővíteni, valamint a korábban elért jogvédelmi vívmányokat kifejezetten megtartani kívánta a jogalkotó. Ez következik tehát nemcsak a jogalkotói szándékból, hanem a törvény logikájából, a szabályozás dogmatikájából, valamint a történeti kontextusból is. A Kp. nyilvánvalóan a régi Pp. szabályozására adott reakció, a benne foglalt jogintézmények szerepét úgy lehet megérteni, ha ismerjük, hogy milyen irányú változást és milyen okokból hoz létre.

Ha a fentiek szerint abból indulunk ki, hogy az azonnali jogvédelem megalkotásával nagyobb eszköztárt biztosít a Kp. a bíróságok számára, akkor ezt a bírósági eljárás minden szakaszára értenünk kell. A felülvizsgálati eljárásokban az tekinthető a korábbi szabályozással egyszintűnek, ha a Kúria továbbra is elrendelheti a közigazgatási tevékenységre a halasztó hatályt, illetve a jogerős ítélet végrehajtásának felfüggesztését. Ezzel szemben az az értelmezés, amely szerint a felülvizsgálati bíróságnak nincs lehetősége a bírósági határozat végrehajtásának felfüggesztésére, hatályosulásának megakadályozására, visszalépés a garantált jogvédelem szintjében.

Amint arra a Kúria is rámutat, az azonnali jogvédelemnek az időbeli hatékonyságon túl abban is fontos szerepe van, hogy megteremtse a felek közötti mellérendeltséget, a fegyverek egyenlőségének elvét.¹⁶ Nem kérdés, hogy a hatósági eljárási szakaszban a közigazgatási szerv tipikusan egyoldalúan dönt, amelynek következményeit az ügyfélnek – a jogi szabályozástól függően, de főszabály szerint – azonnal le kell vonnia, ezáltal a végrehajthatóságra és a jogorvoslat gyakorolhatóságának időbeli alakulására is meghatározó befolyást gyakorol a közigazgatás. A szuprematív jogviszony eme aspektusát valóban feloldani hivatott az azonnali jogvédelem, amelyet a felperes kérhet, és amelyet a bíróság rendel el. Ebben a körben is előrelépésnek tekinthető a Kp., mivel elszakad a korábban kivételes jellegű végrehajtás felfüggesztésétől, és immár egyenértékűnek tekinti az azonnali jogvédelem biztosítását és elmaradását, azaz a bíróság nem egyfajta kedvezményt gyakorol a halasztó hatály elrendelésekor, hanem az automatikus halasztó hatály hátrányait kivédve egyediesítve dönt arról, hogy mi szolgálja jobban az adott ügyben az objektív és szubjektív jogvédelem közötti egyensúlyi pont megtalálását, és ezáltal a hatékony jogvédelem megvalósulását (Baranyi & Aszalós, 2022).

6. A döntés kritikája

Az alábbiakban azt mutatom be, hogy a Kúria döntése, vagy még inkább, a mögötte húzódó jogértelmezés milyen problémákat vet fel.

Annak következtében, hogy a jogerős ítélet halasztó hatályát a legfelsőbb bíróság nem tudja elrendelni, elsősorban a hatékonysági szempontok szenvednek csorbát: mind az időbeli, mind a költséghatékonyság. A perbelihez hasonló esetekben ugyanis arról van szó, hogy a jogerős ítélet azelőtt hatályosul, hogy a Kúria kifejtette volna róla jogi álláspontját. Azokban az esetekben, amikor a Kúria a jogerős ítéletet hozó bíróság ítéletével ellentétesen dönt, vagyis a jogerős ítéletet hatályon kívül helyezi, egyértelmű, hogy az ítélet által addig kifejtett joghatások, így par excellence a végrehajtására tett cselekmények egyúttal feleslegessé, a kúriai jogértelmezéssel ellentétessé válnak. Ezáltal olyan cselekmények megtétele lehet szükséges, amelyek több-letköltséggel járnak, és egyben alkalmasak arra, hogy időben is elhúzzák a jogvita végleges

¹⁵ A Kp. 50. §-hoz fűzött részletes miniszteri indoklás.

¹⁶ Kfv.VI.35.206/2022/3. sz. végzés [10] bekezdés.

lezárását. Ezt tapasztaljuk a közigazgatási szervet új eljárásra kötelező ítélet esetében is. Egy új eljárás lefolytatása ugyanis mindenképpen pénzügyi költségekkel jár, ami nemcsak feleslegessé teszi a jogerős ítélet által elrendelt megismételt eljárásra költött adóforintokat, de a kúriai döntés folytán jogszabálysértővé vált megismételt eljárásban hozott egyedi döntés kiiktatása is újabb eljárás lefolytatását kívánja, annak finanszírozásával együtt. Az pedig, hogy a bírósági ítélet nyomán a perbeli esetben nemcsak egy, hanem legalább kettő újabb közigazgatási eljárás lefolytatása válik szükségessé, egyben időbeli késlekedéssel is jár, ami hátrányos a közigazgatási perben szereplő valamennyi résztvevő számára. Ezen érveléssel szemben jogosan merül fel, hogy abban az esetben, ha az ítéletet felülvizsgálati kérelemmel támadják, akkor az eljárás befejezéséig értelemszerűen nem tesznek lépéseket a felek annak végrehajtására. Ez azonban csak akkor van így, ha a rendelkezés hatályosulásának időbeli elhalasztására van jogszabályi lehetőségük, de ekkor is a felek döntésétől tesszük függővé azt, hogy önmérsékletet tanúsítsanak és az ítélet végrehajtásával bevárják a Kúria határozatát.

A közgazdasági értelemben vett hatékonyságon túl a hatékony jogvédelem elvét is sértheti a megfelelő hatáskör hiánya. A Kp. kodifikációs koncepciójában kiemelt figyelmet kapott (Rozsnyai, 2015), valamint a törvény preambulumban és a 2. §-ban is megjelenő objektív jogvédelem (Barabás, 2022) ugyanis csorbát szenved akkor, ha a jogrendszert jogsértő egyedi aktusokkal terheljük. Más szóval: sérül a tárgyi jogrend abban az esetben, ha teret engedünk annak, hogy a jogsértő közigazgatási aktusokat érintetlenül hagyó ítéletek a jogrendszer részévé és élő szövetévé váljanak. A helytelen jogértelmezést képviselő bírói döntés már önmagában is probléma; az ennek alapján az adott ügyben lefolytatandó megismételt közigazgatási eljárás még tovább rongja a tárgyi jogrendet, halmozza a hibás aktusokat. Ezt tetézi a közigazgatási bírói ítéletek regulatív funkciójának (F. Rozsnyai, 2010) következményeként az, hogy a közigazgatási szervek a hasonló jogkérdéseket mindaddig a jogerős ítéletnek megfelelő jogértelmezéssel fogják eldönteni, amíg ezzel ellentétes felsőbb bírósági álláspont ki nem alakul, így az egyedi ügyön túlmutató jogsértés is bekövetkezhet. Mindezekkel szemben a másik oldalon a tárgyi jogrend sérelme kisebb azokban az esetekben, amikor a folyamatban lévő felülvizsgálati eljárás ideje alatt a helytelen jogértelmezést tükröző jogerős ítélet nem hatályosul, hiszen ebben az esetben az ítélet ténylegesen nem érvényesül, nincs kihatással sem az egyedi ügy menetére, sem pedig egyéb közigazgatási eljárásokra. Ezért álláspontom szerint – az egyedi ügyben felmerülő körülmények függvényében – a perek egy jelentős részében az szolgálja jobban az objektív jogvédelem érvényesülését, ha a jogerős ítélet a felülvizsgálati döntésig nem hatályosul. Mivel nem elhanyagolható mennyiségű ezen esetek száma és jelentősége, ezért mindenképpen kell, hogy rendelkezzen a Kúria a halasztó hatály elrendelésének jogkörével, hiszen ennek hiányában eszköztelen lenne az objektív jogvédelem hatékonyabb megvalósítására ott, ahol ez ilyen módon biztosítható.

Másrészről a kérdés eldöntéséhez a jogerő fogalmából adódó jellemzők vizsgálata is szükséges. A jogerő immanens jelentése az alaki jogerő, vagyis az, hogy az ítéletnek relatív meg-támadhatatlanságot kölcsönöz (Kovács, 2022). Főszabály szerint a jogerős ítéletet és az annak alapjául fekvő jogviszonyt már nem lehet megbolygatni. Ezzel szemben beszélhetünk rendkívüli perorvoslatokról, amikor az alaki jogerő ellenére meghatározott jogorvoslati eljárással a feleket kötő bírói döntést egy fellebbviteli fórum megváltoztathatja (Kovács, 2007, 298–305). A jogalkotó rendszerint ennek a rendkívüli helyzetnek a korrigálására alkotja meg a felülvizsgálati bíróság azon hatáskörét, hogy végzésével az ítélet hatályosulását megakadályozza. Itt tulajdonképpen nincs másról szó, mint, hogy a jogalkalmazó egyedileg dönti el, hogy az anyagi jogerőhatás és a jogerőhöz kapcsolódó rokonjelenségek mennyiben érvényesülnek az adott ügy tekintetében. Mi indokolhatja ennek a jogkörnek a felülvizsgálati bíróságra telepítését? A fe-

lülvizsgálati eljárás időtartama alatt egy függő jogi helyzettel állnak szemben a felek, ilyenkor adott esetben csak növeli a bizonytalanságot az, ha az ítéletben foglaltakat tekinti irányadónak a közigazgatási szerv és annak alapján alakítja magatartását. Ez egyúttal éppen a jogerő és a közigazgatási bírói ítélet stabilizáló funkciója ellen hathat, hiszen utólag kell majd reparálni az ítélettel okozott jogsérelmet. Persze ez a dilemma a rendkívüli perorvoslati jellegből fakadó sajátosság, azonban, ha a jogerős ítélet hatályosulásáról, a jogerő részbeni feloldásáról a Kúria esetről esetre dönthet, egyúttal lehetősége nyílik arra is, hogy mérlegelje azt, hogyan érvényesül jobban a kiszámíthatóság kívánalma. A jogerő ugyanis nem önmagáért való konstrukció, annak mind az alaki oldala, mind pedig az anyagi jogerőhatása végsősoron a bírói döntések stabilitását és a közigazgatási tevékenység jogszerűségének végső deklarációját, a vitára okot adó helyzet megkérdőjelezhetetlen megoldását kívánja biztosítani. Az Alkotmánybíróság megfogalmazásában „*a jogerő intézménye – alapvetően a jogállamiság követelményéből eredeztethetően – annak biztosítékát szolgálja, hogy valamely jogalkalmazó szerv döntése véglegessé váljon, vagyis a benne foglalt rendelkezések végrehajthatók legyenek, az ne legyen megtámadható rendes jogorvoslattal és a benne eldöntött tény- és jogkérdések ne – avagy csak szigorú kivételek alapján – válhassanak újabb vita tárgyává. Az a közérdek nyilvánul meg benne, hogy a jogviszonyok idővel lezártnak minősüljenek, és azok védve legyenek mindennemű beavatkozástól. Erre egyrészt azért van szükség, hogy a jogvitában érintett személyek viszonyai ne maradjanak függő helyzetben, másrészt pedig azért, hogy az eldöntött kérdés utólag ne legyen módosítható.*”¹⁷ Ez a véglegesség iránti igény tekinthető tehát a jogerő rendeltetésének, amely éppen a perbeli ügghöz hasonló esetekben nem teljesül: a bíróság által elrendelt megismételt eljárásnál egy folyamatban lévő ügyről van szó, amely természetében tér el a keresetet elutasító, illetve a közigazgatási tevékenységet megváltoztató, vagy új eljárásra utasítás nélküli megsemmisítő ítéletektől. Míg utóbbiakban a bírói döntés hatására létrejön valamilyen időleges rendezése a jogvitának, addig megismételt eljárás esetén továbbra sem lehet maximális pontossággal megállapítani az ügy kimenetelét. Az új eljárásra kötelező ítéletek esetében a stabilitás éppen az azonnali jogvédelemmel érhető el, tipikusan pedig a bírói határozat halasztó hatályának elrendelésével.

A jogerő közigazgatási perjogi sajátossága szerint visszahat a közigazgatási tevékenységre (Nagy, 2021). Ezért ellentmondásos a vizsgált végzésben megjelenő álláspont, mely szerint azonnali jogvédelmet a felülvizsgálati eljárásban csak a közigazgatási tevékenységre, illetve az abból eredő jogsérelem okán lehet elrendelni. Ahhoz, hogy a kúriai végzéssel a közigazgatási tevékenységből eredő hátrányokat elhárítani lehessen, szükségszerűen át kell törni a bírói ítélet által a közigazgatási cselekménynek kölcsönzött jogerőhatást. Ebből a jogértelmezésből egyúttal az is következik, hogy abban az esetben, ha a jogerős ítélet hatályosulását azért kívánják elhalasztani, mert maga a közigazgatási tevékenység is sérti valamelyik fél érdekét, akkor az azonnali jogvédelem elrendelésére minden további nélkül van lehetőség. Vagyis azt, hogy a Kúria a jogerős ítélet halasztó hatályát elrendeli-e – illetve azzal egyenértékű azonnali jogvédelem biztosítását például azzal, hogy a halasztó hatályt nem az ítéletre, hanem a közigazgatási döntésre rendeli el – a jogerős ítélet tartalmától teszi függővé. Másképpen: abban az esetben, ha az azonnali jogvédelem iránti kérelmet a felperes terjeszti elő, azt sérelmezve, hogy a közigazgatási tevékenységből eredő joghátrány azonnali jogvédelemre ad okot, akkor a bíróság csak úgy képes ezt a helyzetet orvosolni, ha egyúttal a keresetet elutasító jogerős ítélet hatályosulását is érinti, hiszen a perrel érintett onerózus közigazgatási döntést a jogerős bírói ítélet már elbírálta. Álláspontom szerint ezért a jogerő szempontjából nem tárható fel olyan lényegi különbség,

¹⁷ 3133/2017. (VI. 8.) AB határozat [29] bekezdés.

ami ezt a fajta különbségtételt indokolná, hiszen az előbb tárgyalt mindkét esetben szükséges a jogerő áttörése, így az azonnali jogvédelem elvi élű kizárása nem változtat ezen a helyzeten.

A jogerő körében elmondottak már előrevetítették a felek mellérendeltségét érintő problémát is. A Kfv.VI.35.206/2022/3. sz. végzésben a Kúria érvelésének egyik kiindulópontja az volt, hogy az azonnali jogvédelem a felek mellérendeltségét, a fegyverek egyenlőségének elvét kívánja megteremteni. Amint ezt láttuk, az azonnali jogvédelemnek valóban van egy ilyen rendeltetése. Azt kell tehát megvizsgálni, hogy a felek helyzete megváltozik-e a felülvizsgálati eljárásban. Nem vitás, hogy a felek egyenjogúságát nem a formálisan azonos jogintézmények biztosításával lehet megteremteni, hanem az alárendelt felet segítő kiegyenlítő mechanizmusok létrehozásával. Éppen ezért egyetértünk azzal, hogy az azonnali jogvédelem elsősorban az ügyfél alávetett helyzetét orvosolja. Mindazonáltal a kúriai végzés ezen a ponton nem veszi figyelembe a felülvizsgálati eljárás sajátosságát, vagyis azt, hogy az elsőfokú közigazgatási perben immáron a felek mellérendeltsége dominál, a bíróság hatékony jogorvoslati fórumként a korábban fennálló szuprematív közhatalmi jogviszonyból fakadó ügyféli alávetettséget kiegyensúlyozta. A felvetett probléma is ebből ered; a közigazgatási bíróság jogerős döntésével éppen a felperes javára és a közigazgatást kötelezve döntött, azaz a korábban fennállt hierarchia megfordult, a hatóság számára hátrányos döntés az egyik legerősebb bizonyíték arra, hogy megfelelő pervezetés mellett a közigazgatási bírói eljárásban már nem „lejt a pálya” a közigazgatási szerv felé. Ebben az esetben arra a következtetésre juthatunk, hogy az alperes közigazgatási szerv által kért azonnali jogvédelem biztosítása nem mond ellent a jogintézmény mellérendeltség megteremtésében betöltött szerepének, hiszen amennyiben hátrányos döntés esetén ezzel a felperes is élhet, úgy az alperesnek biztosított azonos lehetőség felel meg a fegyverek egyenlőségének. Az alperes közigazgatási szerv elzárása az azonnali jogvédelem intézményétől indokolatlan és felveti a fennálló mellérendeltség megbomlását.

Széles konszenzus van abban, hogy az azonnali jogvédelem megerősítette a bíróság eszköztárát és a garantált jogvédelem szintjét a korábbi perjogi szabályokhoz képest (Bajusz, 2018; Horváth, 2022). A jogalkotó az azonnali jogvédelem létrehozásakor maga is ezt a jogpolitikai célt jelölte meg a szabályozás indokául (Rozsnyai et al., 2015, 21–25).¹⁸ Ugyanakkor a bíróság eszköztárának bővítéséről csak akkor beszélhetünk, ha az azonnali jogvédelem felülvizsgálati eljárásban való alkalmazhatóságát kiterjesztő módon értelmezzük. A Kúria vizsgált végzése ellentmond az azonnali jogvédelemről alkotott fogalmainknak, mivel egy eddig rendelkezésre álló hatáskört von el a bíróságtól. Ez olyan visszalépés a korábbi perjogi szabályokhoz képest, amely bizonyosan nem állt a jogalkotó szándékában.

A Kp. 119. § (2) bekezdésében foglalt utalószabály értelmezésekor a jogalkalmazónak figyelemmel kell lennie a törvény szerkezetére is. A közigazgatási perrendtartás megalkotásakor a jogalkotó azt a kodifikációs megoldást választotta, hogy csak a közigazgatási perrend sajátképi szabályait szövegezi meg, és az úgynevezett eljárássemleges jogintézményeket a polgári perrendtartásra visszautaló szabályokkal teszi a perjog részévé (Pátyi, 2019). A törvény másik fontos szabályozási jellegzetessége, hogy alapelvek és dogmatikai fogalmak sokaságát emeli be a tételes jogi szabályok közé (Kovács, 2017). Ennek megfelelően a Kp. egy utalószabályokban gazdag, tömör jogi normákkal felépített kódex. Ebben a törvényi környezetben tehát nem idegen az azonnali jogvédelem szabályozási módja. Az utalószabály révén történő jogalkotói rendezés éppen a bírói jogértelmezésnek kívánt teret engedni, amely jogpolitikai cél az egész eljárási törvényt áthatja. A felülvizsgálati kérelem jogerős ítéletre gyakorolt halasztó hatályának

¹⁸ Ld. még a Kp. 50. §-hoz fűzött részletes miniszteri indokolást.

elrendelhetősége tehát illeszkedik a törvényi koncepcióhoz, hiszen a Kp. szerkezetére tekintettel nem lehet azt állítani, hogy amennyiben a jogalkotó továbbra is fenn kívánta volna tartani a régi Pp. végrehajtás felfüggesztésének szabályait, akkor ezt kifejezett törvényi rendelkezéssel a szabályok közé beiktatta volna, mivel ez a jogértelmezés nem konform a perrendtartás megvalósításának technikai módszereivel. Természetesen más lenne a helyzet akkor, ha egy sokkal részletesebb, az eljárás legkisebb mozzanatát is elejétől a végéig külön törvényhelyekkel szabályozó jogszabály keretében kellene a 119. § (2) bekezdését értelmezni, de jelen esetben éppen ennek ellenkezőjéről van szó.

A Kúria a jogértelmezése kialakításakor ezt a körülményt nem vehette figyelembe, de megjegyzendő, hogy a Kfv.VI.35.206/2022/3. számú végzésében foglalt irányváltás azért is hátrányos a jogrendszer egészére, mert nincs tekintettel a közigazgatási perorvoslati rendszer átalakulására, nem ad megfelelő választ az ebből eredő problémákra. A közigazgatási peres eljárás az esetek többségében egyfokú, az elsőfokú ítélet rendes perorvoslattal nem támadható. Ezt tetézi, hogy az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXXVII. törvény (a továbbiakban: Ejhet.) elfogadásával a jogalkotó 2020. áprilisától megszüntette a korábbi elsőfokú törvényszéki ítélet elleni fellebbezés lehetőségét. Bár korábban is csak törvény kifejezett rendelkezése esetén volt lehetőség az ítélet elleni fellebbezésre, azonban maga a Kp. adott ezen főszabály alól kivételt. Ez a szabály azokra az ügyekre engedett fellebbezést – az egyszerűsített perek kivételével –, amelyeket a hatályos törvényben úgy ismerünk, mint a Fővárosi Törvényszék kizárólagos illetékességébe tartozó perek. Az Ejhet. a hatósági, illetve közigazgatási bírósági fórumrendszerben is jelentős változást hozott, és csökkentette az igénybevehető jogorvoslatok számát. A jogszabályváltozás még jobban szűkíti a rendes perorvoslatok szerepét a közigazgatási ügyekben, így természetesen növekszik a rendkívüli perorvoslatnak számító felülvizsgálati eljárás jelentősége. Még számottevőbb a változás, ha a Kp. közlönyállapotát vesszük figyelembe, amikor még a törvény az ugró fellebbezés jogintézményét is ismerte, vagy egyenesen a Kp. koncepciójához nyúlunk vissza.¹⁹ A felülvizsgálati eljárás ezen átértékelődő szerepére tekintettel is indokolt az azonnali jogvédelem szabályainak kiterjesztő értelmezése, ugyanis a peres felek tipikusan nincsenek olyan helyzetben, hogy birtokon belüli perorvoslattal élhessenek. Más ugyanis akkor az alperes közigazgatási szerv helyzete, ha egy halasztó hatállyal rendelkező fellebbezés után másodfokon hozott jogerős ítéletben kötelezi őt a bíróság az eljárás megismétlésére, mint amikor a per egy szinten zajlik. Ebben az esetben ugyanis már két bírói fórum is állást foglalt a közigazgatási jogvitáról, valamint legalább egyszer biztosított volt a birtokon belüli perorvoslat igénybevételenek lehetősége. A felülvizsgálati eljárás tehát részben pótolja a rendes perorvoslat hiányát, másrésztől azonban rendkívüli jellegét megőrzi, sőt a korábbihoz képest meg is erősíti a befogadás intézményének fenntartásával.²⁰

7. Konklúzió

A joggyakorlat szemügyre vétele után láthatjuk, hogy a Kúria gyakorlata széttartó abban a kérdésben, hogy az alperes hatóság fogalmilag egyáltalán terjeszthet-e elő olyan kérelmet, amelynek célja, hogy a felülvizsgálati kérelem halasztó hatályát a bíróság rendelje el a jog-

¹⁹ Ehhez ld. F. Rozsnyai (2021, 186–199).

²⁰ Ehhez ld. Papp (2022a) és F. Rozsnyai (2021).

erős ítéletre, illetve, hogy amennyiben igen, akkor az új eljárásra utasító ítélet és az alperes által alkalmazandó eljárási törvényben szabályozott eljárás felfüggesztés jogintézménye hogyan viszonyul egymáshoz. A Kúria határozatait az azokban megjelenő jogértelmezés alapján három csoportra oszthatjuk: azokra a határozatokra, amelyek nem kezelik problémaként az alperes azonnali jogvédelem iránti kérelmét és minden további nélkül elrendelik a halasztó hatályt a jogerős ítéletre, valamint az ezzel gyökeresen szembenálló határozatokra, amelyek alapján a jogerős ítéletre halasztó hatály elrendelése fogalmilag kizárt. Emellett létező – és általam is helyesnek tartott – álláspont, hogy a Kp. utalószabályának megfelelő alkalmazása révén a halasztó hatály nemcsak közigazgatási tevékenységre, de a felülvizsgálattal támadott ítéletre is elrendelhető, így az adóügyekben a halasztó hatály elrendelése alapvetően indokolt, de az Ákr. hatálya alá tartozó ügyekben nem, mivel az eljárási törvény lehetővé teszi az eljárás felfüggesztését, így erre való alperesi hivatkozás esetén főszabály szerint nem állnak fenn az azonnali jogvédelem elrendelésének feltételei.²¹ Ezt a megkülönböztetést a kivett eljárások esetén is érdemes elvégezni; azaz az eljáró bíró feladata megvizsgálni, hogy az irányadó eljárási törvény lehetőséget ad-e a hatósági eljárás felfüggesztésére, vagy ez csak a bíróság közbelépésével érhető el.

A Kúria gyakorlata e kérdésben nem egységes, amelyen mindenképpen változtatni szükséges, különös figyelemmel a Kúria jogegység biztosításában betöltött alkotmányos funkciójára. Az egységes joggyakorlat kialakításának célja ugyanis a kiszámíthatóság és a jogbiztonság garantálása. Nem segíti a jogalkotó által oly kívánatosnak tartott jogegység teljesülését az sem, hogy a bírói fórumok elzárkóznak az azonnali jogvédelem körében hozott döntések közzétételétől.²² A jelen írásban felsorolt értelmezési lehetőségekből adódóan megállapítható, hogy a Kp. 119. §-ban foglalt szabályozás nem kellően egyértelmű. A jogszabály megfogalmazásbeli hiányosságaira tekintettel a Kúria a három párhuzamosan jelenlévő jogértelmezés közül bármelyik, de nem mindegyik mellett érvényesen állást foglalhat. Az, hogy végül melyik változat kerül többségbe, és így mely döntések tekintendők irányadónak, nagyban függ a Kúria szerepfelfogásától, a bírói aktivizmus mértékétől. Tanulmányomban bemutattam, hogy a halasztó hatály elrendelésének fogalmi kizárása miért mond ellent a törvény logikájának és miért megalapozottabb az általam harmadik csoportba sorolt jogértelmezés. Ez az értelmezés bevallottan kiterjesztő, ugyanis a jogalkotói mulasztás jogalkalmazással történő orvoslását szolgálja, amely elismerten a bírói jogértelmezés határait feszegeti, de annak keretein belül marad. Mindazonáltal egy felsőbbbíróságnak rendelkeznie kell hatáskörrel arra, hogy az általa felülvizsgált ítélet „végrehajthatóságát” felfüggeszse. A jelen tanulmányban felhozott érvek összességében történő értékelésével arra juthatunk, hogy ez az eszköz a Kúriának is rendelkezésére áll.

²¹ Ld. a 4. pontban írtakat.

²² A Kúria a Bírósági Határozatok Gyűjteményében nem teszi közé az azonnali jogvédelemről szóló döntéseit, és külön kutatási kérelem, valamint közérdekű adatigénylés ellenére sem bocsátotta annak anonimizált formáit a rendelkezésemre, ezért a tanulmányban szereplő döntésekre nem tudtam olyan formában hivatkozni, hogy az alapul fekvő döntéseket internetes tárhelyre elhelyezzem, így a kutatás ellenőrizhetősége ebből a szempontból nem teljeskörű. A gyakorlat megismerhetőségének problémájához ld. még Baranyi & Aszalós (2022, 80–82).

Hivatkozások

- Bajusz D. (2018). A közigazgatási pereskedési „játékszabályok” változásai. *Adó*, 32(5), 27–31.
- Barabás G., & Forgács A. (2022). Kommentár a Kp. 50. §-hoz. In Barabás G., F. Rozsnyai K., & Kovács A. (Eds.), *Nagykommentár a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvényhez*. Wolters Kluwer.
- Barabás G. (2022). Kommentár a Kp. 2. §-hoz. In Barabás G., F. Rozsnyai K., & Kovács A. (Eds.), *Nagykommentár a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvényhez*. Wolters Kluwer.
- Baranyi B., & Aszalós D. (2022). Az azonnali jogvédelem: azonnali? jogvédelem? In Bodzási B. (Ed.), *Jogászegyleti Értekezések 2022* (pp. 77–109). Magyar Jogász Egylet.
- F. Rozsnyai K. (2018). *Hatékony jogvédelem a közigazgatási perben*. ELTE Eötvös.
- F. Rozsnyai K. (2021). Gyógyítható-e a közigazgatási perorvoslati rendszer? In Holé K. & Király E. (Eds.), *Haladás és ellenállás: Erdei Tanár Úr és más szerzők dolgozatai* (pp. 186–199). ELTE Eötvös.
- F. Rozsnyai K. (2010). *Közigazgatási bíráskodás Prokrasztész-ágyban*. ELTE Eötvös.
- Fazekas M. (2017). Hatósági ügy - közigazgatási jogvita. *Jogtudományi Közöny*, 72(10), 453–462.
- Horváth E. Í. (2022). Azonnali jogvédelem a Kúria gyakorlatában. *Kúriai döntések: bírósági határozatok*, 70(7), 1144–1149.
- Kiss D., & Németh J. (Eds.). (2007). *Nagykommentár a Polgári Perrendtartásról szóló 1952. évi III. Törvényhez*. Wolters Kluwer.
- Kovács A. Gy. (2017). A Kúria megváltozott szerepköre a közigazgatási perrendtartás rendszerében. *Jogtudományi Közöny*, 72(9), 403–408.
- Kovács A. Gy. (2007). *A szabályozó hatóságok eljárásjogának modellje a határozatok jogerőhatásai és végrehajtása tükrében*. PhD disszertáció.
- Kovács A. Gy. (2022). Kommentár a Kp. 96. §-hoz. Barabás G., F. Rozsnyai K., & Kovács A. (Eds.), *Nagykommentár a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvényhez*. Wolters Kluwer.
- Nagy M. (2021). Véglegesség és jogerő a közigazgatási eljárásban. In Fazekas M. (Ed.), *Közigazgatási jog – Általános rész III.* (pp. 294–300). ELTE Eötvös.
- Papp D. (2022a). A Kp. hatályosulásának egyes kérdései a gyakorlatban. In Bodzási B. (Ed.), *Jogászegyleti Értekezések 2022* (pp. 207–212). Magyar Jogász Egylet.
- Papp D. (2022b). Az azonnali jogvédelem szabályainak alkalmazása a felülvizsgálati eljárásban. *Kúriai döntések: bírósági határozatok*, 70(7), 1150–1155.
- Patyi A. (2019). *A magyar közigazgatási bíráskodás elmélete és története*. Dialóg Campus.
- Rozsnyai K. (2015). A közigazgatási perjog fejlesztésének koncepcionális irányai. *Magyar jog*, 62(9), 485–491.
- Rozsnyai K., Minkó R., Ördög A., Ráth O., & Vincze-Csapó E. (2015). *Részletes jelentés a közigazgatási perrendtartás koncepciójának előkészítéséről*. Online: <https://bit.ly/3XaZ4uM>
- Winklerné Növél I. (2020). Azonnali jogvédelem a közigazgatási perben. *Magyar jog*, 67(4), 227–234.