

Szupera Péter\* – Molnár Csaba\*\*



# Megszilárduló joggyakorlat – a teljesítési bírság kérdésköre

A közigazgatási bíráskodás megújítása a perjogi kódex megújításával nem ért véget, ugyanis a bírósági joggyakorlat átalakulása és megszilárdulása jelenleg is tartó folyamat. A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) új alapokra helyezte a közigazgatási bíráskodásra vonatkozó szabályozást, amelynek egyik sarokköve a közigazgatási jogviták hatékony rendezése lett. Ennek elérése céljából a jogalkotó új eszközöket vezetett be a bíróságok számára, mint a szankciós megváltoztatás vagy a teljesítési bírság. Ezek a jogintézmények szorosan kapcsolódnak a közigazgatási bíráskodás egyik legjelentősebb kérdéséhez, miszerint meddig terjedhet a bíróságok döntési jogköre a jogvédelem nyújtása során úgy, hogy a jogorvoslathoz való jog biztosítása hatékony maradjon, de a hatalmi ágak elválasztása se sérüljön. Ez a probléma gyakran előkerül a jogtudományban és a bírósági joggyakorlatban, egyaránt vannak érvek pro és kontra a kasszatórius és a reformatórius jogkör mellett is, a jogalkotó és a jogalkalmazó pedig együtt keresi a helyesnek ígérkező *aurea mediocritas*-t.

Az Európai Unió Bírósága<sup>1</sup> és a magyar Alkotmánybíróság<sup>2</sup> elé került az elmúlt másfél évben több olyan ügy is, amelynek origójában az a kérdés állt, hogy a közigazgatási bíróság milyen szintig adhat iránymutatást a megismételt eljárás lefolytatására a közigazgatási szervnek, valamint az iránymutatást tartalmazó ítélet hogyan és miképpen kérhető számon a közigazgatási szervben. A kérdés büntető- vagy polgári eljárási oldalról nézve egyszerűnek tűnik, azonban a közigazgatási bírósági ítéletek esetében az érvényesülést biztosító anyagi jogerő korlátozottabb, ugyanis a jogi és tényhelyzet változása könnyedén erodálja a korábbi bírósági ítélet *res iudicata* hatását.<sup>3</sup>

Ebben az izgalmas kérdéskörben, pontosabban az új eljárásra utasító ítélet érvényesülését szolgáló teljesítési bírság jogintézményében hozott az Alkotmánybíróság olyan döntést, amely egy mederbe terelheti az eddig nem teljesen egységes joggyakorlatot. Jelen írás e döntést, a vonatkozó szabályozást és a mögötte húzódó jogelméleti dilemmákat mutatja be.

## A HATÉKONY JOGORVOSLATHOZ VALÓ JOG

A hatékony jogorvoslathoz való jog széles körű biztosítása a Kp. megalkotása során az egyik fő vezérlőelv volt. Már a kodifikációs eljárás részeként született koncepció is kiemelten kezelte a hatékony jogorvoslat megvalósítását.<sup>4</sup> A hatékony jogorvoslathoz való jog az európai államok közös jogi hagyományaiából ered. Az Emberi Jogok Európai Egyezményének (a továbbiakban: EJEE)<sup>5</sup> 13. cikke külön nevesíti a hatékony jogorvoslatot, és a 6. cikkel (tisztességes tárgyaláshoz való jog) együtt a jogorvoslathoz való jog kritériumának magját alkotják az emberi jogi dokumentumok és az európai államok alapjogi katalógusai számára. Az Európai Unió Alapjogi Chartájának (a továbbiakban: Charta) 47. cikke szintén a hatékony jelzőt használja a jogorvoslati jog kapcsán. Az Európai Unió Bíróságának állandó ítélkezési gyakorlata szerint a hatékony bírói jogorvoslat a tagállamok közös alkotmányos hagyományain nyugszik, amelyet az EJEE és a Charta tételes rendelkezései rögzítenek és megerősítenek.<sup>6</sup>

Az Alaptörvényben a jogorvoslathoz való jog [XXVIII. cikk (7) bekezdés] vagy a tisztességes eljáráshoz való jog [XXIV. cikk (1) bekezdés] körében nem szerepel a hatékony jelző. Ennek ellenére az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata a jogorvoslathoz való jog részelemeinek kibontása körében következetesen alkalmazza a hatékony jogvédelem kifejezést, ami egyben kritérium is,<sup>7</sup> azaz a hatékonyság immanens eleme, hogy a jogorvoslati szerv olyan helyzetben legyen, hogy képes legyen

\* Szupera Péter: Igazságügyi Minisztérium, Jogszabály-előkészítés Összehangolásért és Közjogi Jogalkotásért Felelős Helyettes Államtitkárság, Közigazgatási Eljárásjogi Kodifikációs Osztály, közjogi ügyintéző.

\*\* Molnár Csaba: Igazságügyi Minisztérium, Jogszabály-előkészítés Összehangolásért és Közjogi Jogalkotásért Felelős Helyettes Államtitkárság Közigazgatási Eljárásjogi Kodifikációs Osztály, közjogi ügyintéző.

1 EUB C-585/16. sz. Alheto-ügyben és EUB C-556/17. sz. Torubarov-ügyben hozott ítélete.

2 18/2019. (VI. 12.) AB határozat és 3328/2020. (VIII. 5.) AB határozat (a továbbiakban: Határozat).

3 MARTONYI János: *A közigazgatási bíráskodás és legújabbkori fejlődése*. Budapest, 1932, 62. o. Lásd továbbá: A megváltoztatási jogkör és a megismételt eljárásra adott iránymutatás bírósági joggyakorlata a menekültügyek bírósági jogorvoslata során. In *Fontes Iuris*, 2019/4.

4 Részletes jelentés a közigazgatási perrendtartás koncepciójának előkészítéséről (a továbbiakban: Kp. koncepció) 7–8. o.

5 Kihirdette: az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1993. évi XXXI. törvény.

6 A Bíróság C-432/05. sz. Unibet-ügyben 2007. március 13-án hozott ítéletének [EBHT 2007., I-2271. o.] 37. pontja.

7 9/2017. (IV. 18.) AB határozat (20) bekezdése.

az esetleges jogérelmet ténylegesen orvosolni. Ennek része a döntési jogkör, miszerint a jogorvoslati fórum a támadott döntést felülmérlegelhesse, megsemmisíthesse vagy megváltoztathassa.<sup>8</sup> Ezt az alkotmánybíróági gyakorlatot – valamint európai alkotmányos hagyományt – képezi le a Kp. 2. § (1) bekezdésben található speciális alapelv, miszerint a közigazgatási bíróság feladata a közigazgatási szerv által megvalósított jogsértéssel szembeni hatékony jogvédelem biztosítása.

Fontos kiemelni, hogy a közigazgatási perek során a hatékony jogvédelem időszerúsége három részre osztható. Mivel a keresetlevélnek főszabályként nincs halasztó hatálya [vö. Kp. 39. § (6) bekezdés], ezért szükséges gondoskodni az előrehozott jogvédelem lehetőségéről. Az azonnali jogvédelem intézménye biztosítja, hogy amennyiben a bíróság megalapozottnak látja, elrendelheti a jogsértő állapot ideiglenes és előrehozott megszüntetését. Azokban az esetekben, amikor az eredeti állapot már az ítélettel nem volna helyreállítható a közigazgatási cselekmény hatályosulása után, csak így akadályozható meg a jogorvoslatához való jog kiüresedése. Az előrehozott jogvédelem mellett szükséges gondoskodni arról, hogy a bíróság ítélete megfelelően és időben végrehajtásra kerüljön. A Kp. ennek biztosítására vezette be újításként a teljesítési bíróság jogintézményét, amelynek célja, hogy amennyiben a közigazgatási szerv nem tesz eleget a bíróság döntésének, úgy kellő jogosítványa legyen a bíróságnak az ítélet teljesítésének kikényszerítésére. Az időbeliséget azért is szükséges külön kiemelni, mivel egy közigazgatási jogvita csak akkor tekinthető lezártnak, amikor megszületik az ügyet lezáró végleges döntés akár egy megváltoztató bírósági ítélet, akár egy megismételt eljárásban hozott hatósági döntés képében. A hatósági (és a hozzá kapcsolódó jogorvoslati) eljárások esetében tehát az észszerű időben történő elbírálás a hatósági ügy megindulásától a lezárást jelentő végleges vagy jogerős döntés megszületéséig terjedő időtartam alapján kell megítélni. Éppen ezért volt kiemelt szempont a hatósági eljárásokra vonatkozó eljárási szabályok megújítása során a bírói jogorvoslat előtérbe helyezése a jogviták minél gyorsabb lezárása érdekében.<sup>9</sup>

Az azonnali jogvédelem és a teljesítési bíróság hivatott megteremteni azt, hogy a közigazgatási per fókuszpontjában lévő ítélet során a bíróság olyan helyzetben kerüljön, hogy képes legyen orvosolni az esetleges közigazgatási jogsértést azzal, hogy megakadályozza a bíróság érdemi döntése előtt történő közigazgatási határozat hatályosulását, majd pedig az ítélet képes legyen kikényszeríteni. Ez összekapcsolódik a hézagmentes jogvédelemmel, amit a Kp. 4. § (1) bekezdésének generálklauzulája testesít meg, vagyis azzal, hogy a jogsértő közigazgatási tevékenységek teljes körével szemben kérhető bírósági jogorvoslat teremti meg a hatékony jogvédelmet.<sup>10</sup>

## A HATÁROZAT TELJESÍTÉSÉNEK KIKÉNYSZERÍTÉSÉRE IRÁNYULÓ ELJÁRÁS

A Kp. hatálybalépése előtt a szabályozás súlyos hiányossága volt, hogy a közigazgatási bíróság megsemmisítő és új eljárásra kötelező ítéletének a közigazgatási szerv önkéntes közreműködése nélkül nehezen tudott érvényt szerezni. A bíróság által az új eljárásra adott felhívást vagy szempontokat, ha azt a közigazgatási szerv figyelmen kívül hagyta, nehezen lehetett kikényszeríteni. Az ügyfelek így csak nagyon nehezen tudtak erre külön jogorvoslatot igénybe venni. Ezt kívánta orvosolni a Kp. egyrészt a szankciós megváltoztatás lehetőségével (Kp. 90. § (2) bekezdés). A másik új jogintézmény – a határozat teljesítésének kikényszerítésére irányuló eljárás (Kp. 152. és 153. §) – a közigazgatási szerv tekintetében biztosít eszközöket a bíróság részére, amellyel képes lehet az ítéletben előírt közigazgatási cselekményt kikényszeríteni.<sup>11</sup> E körben szükséges utalni arra, hogy az Alkotmánybíróság már az 1990-es évek közepén kimondta, hogy a jogalkotónak hatékony jogi eszközt kell biztosítania az ügyfelek számára, amennyiben a hatóság elmulasztja határozathozatali kötelezettségét.<sup>12</sup>

A marasztalási pereket leszámítva a bírósági határozatban foglaltak végrehajtása alapvetően a perveztes közigazgatási szerv feladata, tekintettel arra, hogy ő rendelkezik hatáskörrel a per tárgyává tett közigazgatási cselekményre. Szemben a polgári ügyekkel, itt nincs lehetőség végrehajtási lap kiállítására, hiszen például a végrehajtói iroda nem adhat ki építési engedélyt a felperes részére.<sup>13</sup> A közigazgatási nemperes eljárás keretében zajló kikényszerítés megindítására a felperes vagy az érdekelt jogosult, amennyiben a közigazgatási szerv az adott határidőn belül nem folytatja le az új eljárást vagy nem pótolja az elmulasztott cselekményét. Ezek után a bíróság felhívja a közigazgatási szervet a késedelmének kimentésére. Amennyiben ezt a bíróság nem fogadja el, teljesítési bíróságot szab ki. Ha továbbra sem tesz eleget a bírósági határozatnak a közigazgatási szerv, akkor a teljesítési bíróság újból kiszabható, és a bíróság mellette további jogkövetkezményeket is alkalmazhat: külön bírósággal sújthatja a közigazgatási szerv vezetőjét, azonos hatáskörű más közigazgatási szervet vagy a mulasztó hatóság felügyeleti szervét kijelölheti a határozat teljesítésére. Végezetül, kijelölhető másik szerv hiányában ideiglenes intézkedést alkalmazhat, ami a bírósági határozat teljesítéséig hatályos. A határozat teljesítésének kikényszerítésére irányuló eljárás keretében alkalmazható jogkövetkezmények az Európai Unió<sup>14</sup>, illetve más európai országok jogrendszerében<sup>15</sup> megtalálható jogintézményekből kerültek átvételre a Kp.-ba.

8 7/2013. (III. 1.) AB határozat (24) bekezdése.

9 HAJAS Barnabás: A közigazgatási hatósági eljárásjog megújítása – az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény kodifikációja. In: *Fontes Iuris*, 2015/2. sz. 13. o.

10 Az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXXVII. törvény módosította a Kp. 4. §-át 2019. december 20-i hatállyal. A módosítás szűkebbre vonta a peresíthető közigazgatási tevékenységek körét azzal, hogy a megelőző eljárás nélkül megvalósított tevékenységekre már nem terjed ki a generálklauzula.

11 ROZSNYAI Krisztina: A közigazgatási perjog és a közigazgatási eljárásjog kapcsolódási pontjai. In: *Fontes Iuris*, 2015/2. sz., 18–19.o.

12 72/1995. (XII. 15.) AB határozat.

13 Kp. koncepció. 40–41. o.

14 Kommentár a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvényhez. Szerkesztette: BARABÁS Gergely/F. ROZSNYAI Krisztina/KOVÁCS András György. A Kp. 152. §-ához írt rész.

15 Kp. kommentár. 42. o.

## A SZANKCIÓS MEGVÁLTOZTATÁS ÉS A TELJESÍTÉSI BÍRSÁG VISZONYA

A közigazgatási bíróság határozatának teljesítésére nézve a legfontosabb szabály a Kp. 86. § (4) bekezdése, aminek értelmében a bíróság a megismételt eljárás tekintetében a jogsértés orvoslására irányutatást adhat, amely köti a megismételt eljárás során a hatóságot. Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény 123. § (1) bekezdés f) pontja értelmében, amennyiben a közigazgatási szerv döntése ellentétes a közigazgatási bíróság határozatával, az a hatósági döntés semmisségét vonja maga után. Azonban azt is hangsúlyozni kell, hogy az új eljárásra adott irányutatás nem irányulhat a meghozandó érdemi döntésre, tehát a bíróság nem adhatja parancsba a közigazgatási szerv számára, hogy hogyan döntsön a megismételt eljárás során.<sup>16</sup> E körben a Kp. hatálybalépése után pontosításra is került a Kp. 153. § (1) bekezdésének szövege azzal, hogy a jogszabály szövegéből egyértelműen kitűnjön, ha a közigazgatási szerv maradéktalanul teljesítette az ítéletben előírt eljárási cselekményeket, azonban a megváltozott tényállásra tekintettel eltérő jogi értékelésre jut mint a bíróság, teljesítési bírság alkalmazásának nincs helye.

Szükséges tehát distinkciót tenni a bírósági irányutatással ellentétes közigazgatási cselekmény és a bírósági határozat rendelkező részének nem teljesítése között. A legfontosabb különbség, hogy míg az előbbi esetében van egy végleges hatósági döntés, amivel szemben a rendes jogorvoslati rend szerint indítható közigazgatási per, addig a második esetben a megtámadható döntés hiányzik, és erre az esetre áll rendelkezésre speciális jogintézményként a határozat teljesítésének kikényszerítésére irányuló közigazgatási nemperes eljárás.

A szankciós megváltoztatás [Kp. 90. § (2) bekezdés] alkalmazásának előfeltétele, hogy a megismételt eljárásban hozott döntés jogszabálysértő legyen, és ez abból eredjen, hogy a közigazgatási szerv az új eljárásra utasító bírósági ítélettel azonos jogi és tényhelyzet alapján az ítélettel ellentétes cselekményt tegyen. Ebben az esetben a jogalkotó felhatalmazza a közigazgatási ügyben eljáró bíróságot, hogy amennyiben az ügy természete megengedi, a bíróság maga orvosolja a közigazgatási szerv jogsértését. Azt is szükséges hangsúlyozni, hogy amennyiben a közigazgatási szerv okkal tér el az irányutatástól, mert például a további tényállás miatt alapjaiban változik meg a korábbi tényállás, úgy már egy objektíve új ügyről beszélünk és ebben az esetben nem alkalmazható a szankciós megváltoztatás, hanem kvázi új ügyként kell ezt kezelnie a bíróságnak.<sup>17</sup>

Ezzel szemben a teljesítési bírságnál hiányzik az újabb megtámadható közigazgatási cselekmény. Az ügy tárgya nem a megismételt eljárásban hozott közigazgatási cselekmény jogszerűsége, hanem a közigazgatási bíróság ítéletének a végrehajtása. Ennek a legfőbb következménye az, hogy a megismételt eljárásban hozott közigazgatási cselekmény elleni közigazgatási per és a korábbi bírósági határozat teljesítésének kikényszerítésére irányuló közigazgatási nemperes eljárás egymásra nézve

kizártak. Az utóbbi eljárás egy bírósági ítélet anyagi jogerő-hatását hivatott érvényre juttatni, míg a közigazgatási per tárgya csak közigazgatási szerv tevékenysége lehet.

### A 3328/2020. (VIII. 5.) AB HATÁROZAT

A közigazgatási perben kiszabható teljesítési bírság jogszerűségének kérdéskörét az Alkotmánybíróság is körüljárta egyik legutóbbi döntésében, a 3328/2020. (VIII. 5.) AB határozatban (a továbbiakban: Határozat).

#### A) AZ ÜGY ELŐZMÉNYE

Az ügy előzményeként egy menekültügyi eljárás szolgált, amelyet a korábbi Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal, a menekültügyi és idegenrendészeti hatóság idő közbeni átszervezése során 2019. július 1-jétől az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság folytatott le.

Az alapügyben harmadik országbeli állampolgár a magyar jog szerinti védett státuszért folyamodott, amely kérelmet a hatóság elutasított. A kérelmező a döntést a Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt megtámadta, amely eljárásban a bíróság a megtámadott hatósági határozatot hatályon kívül helyezte és a menekültügyi és idegenrendészeti hatóságot új eljárás lefolytatására utasította azzal az irányutatással, hogy a megismételt eljárásban indokolt a kérelmező oltalmazottként történő elismerése. Az újabb hatósági eljárásban a menekültügyi és idegenrendészeti hatóság a kérelmező elismerés iránti kérelmét mind a menekülti és mind az oltalmazottkénti elismerés tekintetében – az eljárás során feltárt újabb tények alapján – megalapozatlannak találta, így a kérelmet ismételten elutasította. A kérelmező a döntést közigazgatási perben ismételten megtámadta, amely per lefolytatására az időközbeni jogszabályváltozás következtében a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság rendelkezett illetékességgel. A bíróság előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezett az Európai Unió Bírósága előtt C-556/2017. számon, így az Európai Unió Bíróságának ítéletéig az előtte folyó eljárást felfüggesztette.

Ezzel egy időben a kérelmező a Kp. 152. §-ára és 153. §-ára hivatkozva a Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság új eljárásra kötelező ítélete teljesítésének kikényszerítésére irányuló közigazgatási bírósági eljárás lefolytatását kezdeményezte. Az eljárás lefolytatására illetékes Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság megállapította, hogy a menekültügyi hatóság nem tett eleget a korábbi, új eljárásra kötelező ítéletében foglalt irányutatásoknak, holott azok egyértelműek voltak és az elismerésért folyamodót minden további eljárási cselekmény nélkül megillette volna az oltalmazotti státusz. Ennek fényében a bíróság helyt adott a kérelemben foglaltaknak és az I.K.27.376/2018/13. számú végzésében 1 000 000 Ft teljesítési bírsággal sújtotta a hatóságot. A Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal fellebbezett a döntéssel szemben, azonban a Fővárosi Törvényszék a 10.Kpkf.670.087/2019/2. számú végzésében helyt adott az elsőfokú bíróság döntésének, és felhívta a hatóság figyelmét arra, hogy a hatóság kötelessége

<sup>16</sup> 18/2019. (VI. 12.) AB határozat (34) bekezdése.

<sup>17</sup> EUB C-556/17. sz. Torubarov-ügyben hozott ítélete, 66. pont.

az, hogy a bíróság ítéletébe foglaltakat maradéktalanul érvényre juttassa a megismételt hatósági eljárásban.

A teljesítési bírságot kiszabó elsőfokú és másodfokú bírósági végzésekkel szemben a menekültügyi és idegenrendészeti hatóság alkotmányjogi panaszt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz, kérve a kifogásolt bírósági döntések megsemmisítését, ugyanis azok sértik az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes bírósági eljáráshoz való alkotmányos alapjogát. Az alkotmányjogi panasz szerint a teljesítési bírság kiszabása iránti kérelem nem lett volna befogadható, ugyanis az alapügy érdemben még nem lett eldöntve, mert az Európai Unió Bírósága az előzetes döntéshozatali eljárás során még nem foglalt állást, emiatt az alapügyet érdemben tárgyaló Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság az eljárás felfüggesztésének megszüntetéséről még nem rendelkezett. Az alkotmányjogi panasz kitért arra is, hogy a Fővárosi Törvényszék végzésének meghozatalakor még nem született anyagi jogerővel rendelkező jogerős érdemi döntés (amely előfeltétele a teljesítési bírság kiszabásának), így a Fővárosi Törvényszék egy anyagi jogerővel nem rendelkező döntés alapján szabta ki a teljesítési bírságot és egyúttal állapított meg joghátrányt a menekültügyi és idegenrendészeti hatósággal szemben, amely sérti a hatóság tisztességes bírósági eljáráshoz fűződő alkotmányos alapjogát.

## B) AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ELJÁRÁSA

Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz vizsgálata során – többek között – először abban az előkérdésben kellett állást foglaljon, hogy a panaszban megjelölt alapjog az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. § (3) bekezdése<sup>18</sup> alapján megilleti-e a közhatalmat gyakorló indítványozót, azaz a menekültügyi hatóságot. A Határozat kiemelte, hogy az Abtv. 27. § (1) bekezdése alapján<sup>19</sup> a menekültügyi hatóság „nemcsak jogosult, de a vizsgált esetben érintett is, mert alperese volt a közigazgatási pernek”.<sup>20</sup> Főszabály szerint az Alaptörvényben deklarált egyes alapvető jogok természetüknél fogva csak az embert illetik meg (pl. szabad véleménynyilvánítás joga, vallásszabadság joga), azonban egyes alapjogok jogi személyeket, így közhatalmat gyakorló szervezetet is megilleshetnek. Ennek tükrében az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „az indítványozó által hivatkozott tisztességes bírósági eljáráshoz való jog [...] olyan Alaptörvényben biztosított jognak minősül, amely természeténél fogva nem csak az emberre vonatkozik”.<sup>21</sup> A hatóság az eljárás során peres félként vett részt, amely következtében

– a peres eljárások során érvényesülő fegyveregyenlőség elve alapján – megilleti a tisztességes és korrekt módon lefolytatott bírósági eljárás, így a menekültügyi hivatal megfelelt a már hivatkozott Abtv. 27. § (3) bekezdésének.

Az alkotmányjogi panaszban hivatkozott tisztességes bírósági eljáráshoz való alapvető jog sérelmének vizsgálata során az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy a „[...] fair trial olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet csupán megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása dacára lehet az eljárás »méltánytalan« vagy »igazságtalan«, avagy »nem tisztességes«”.<sup>22</sup> Az alapelv érvényesülésének vizsgálata nem történhet pusztán formai szempontok alapján, hanem az eljárást minden esetben tartalmi oldalról szükséges górcső alá venni. Így elemezni szükséges az alapjog vélelmezett sérelmére vezető jogszabályi környezetet, a kifogásolt bírósági döntést, a szabályozás célját és a konkrét ügy tényállását. Az e vizsgálat során levont szakmai következtetések során állapítható meg megnyugtatóan az alapjogsérelem megléte.<sup>23</sup>

A Kp. 152–153. §-a szabályozza a közigazgatási ügyben eljáró bíróság határozatának kikényszerítésére irányuló közigazgatási nemperes eljárást. A szabályozás értelmében az alapügy felperese vagy egyéb érdekeltje a bíróság jogerős határozatában megállapított teljesítési határidő sikertelen lejárta követő kilencven napon belül kérheti az első fokon eljáró bíróságtól az elmulasztott teljesítés kikényszerítését feltéve, ha – jelen esetben új eljárás lefolytatására kötelezett – közigazgatási szerv nem tett eleget a bírósági határozatban foglaltaknak. Amennyiben a közigazgatási szerv mulasztását megfelelő indokkal nem tudja megmagyarázni, akkor a bíróság a szervet teljesítési bírsággal sújthatja.

Szükségesnek tartjuk megjegyezni, hogy nem alapozza meg a teljesítési bírságok kiszabását az a körülmény, amikor a bíróság határozata alapján megismételt hatósági eljárásban a közigazgatási szerv a bíróság által előírt eljárási cselekmények hiánytalan foganatosítása mellett a bíróság által meghatározottól eltérő jogi álláspontra jut az ügyvel kapcsolatban, illetve ha nem a bíróság által meghatározott jogkövetkezményt alkalmazza. Bizonyos esetekben előfordulhat, hogy a bíróság útmutatása alapján lefolytatott eljárásban a közigazgatási szerv (hatóság) olyan új, az ügyben releváns, a korábbi eljárásban még nem ismert tényeket vagy körülményeket is figyelembe vesz, amelyek alapján az eredeti hatósági eljáráshoz képest eltérő ténybeli és esetleg jogi alapon, de a korábbi határozatában foglaltakkal azonos jogkövetkezményt alkalmaz döntésében. Ebben az esetben nem beszélhetünk arról, hogy a hatóság súlyos eljárásjogi hibát vétett azzal, hogy a korábban megtámadott döntésével érdemben azonos tartalmú döntést hozott, hiszen az azonosság csak látszólagos. A döntést megalapozó tényállás a megismételt eljárásban is változhat, amennyiben a hatóság olyan új tény vagy körülményt észlel, amely befolyásolhatja az ügy megnyugtató elbírálását,<sup>24</sup> így ebben az esetben a megismételt eljárásban született döntés tényállása

18 Abtv. 27. § (3) bekezdése kimondja, hogy „Közhatalmat gyakorló indítványozó esetén vizsgálni kell, hogy a panaszában megjelölt, Alaptörvényben biztosított jog megilleti-e.”

19 Abtv. 27. § (1) bekezdése kimondja, hogy „Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja alapján alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés

a) az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti vagy hatáskörét az Alaptörvénybe ütköztetően korlátozza, és

b) az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.”

20 Határozat (14) bekezdése.

21 Határozat (16) bekezdése.

22 Határozat [23] bekezdése, lásd továbbá 23/2018. (XII. 28.) AB határozat és 3254/2018. (VII. 17.) AB határozat.

23 Lásd 20/2017. (VII. 18.) AB határozat, 3102/2017. (V. 8.) AB határozat.

24 Vö. az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény 3. §-át: a hatóság hivatalból állapítja meg az ügy tényállását, a bizonyítás módját és terjedelmét.

értelemszerűen nem mutathat azonosságot az eredetileg kifogásolt döntés tényállásával, azaz magával a korábbi hatósági döntéssel.

A teljesítési bírság alkalmazása kapcsán szükséges kiemelni, hogy csak a jogerős bírósági határozatok tekintetében alkalmazható a bírósági határozat teljesítésének kikényszerítését elősegítő közigazgatási nemperes eljárás. Az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy a testület gyakorlata az alkotmányosság szempontjából nagy jelentőséggel ruházta fel a jogerőt, „amit az anyagi igazságosság és a jogbiztonság követelményeit összhangban hozó intézményként jellemezte”.<sup>25</sup> Egy korábbi határozatában a taláros testület arra az álláspontra jutott, hogy a jogerő létének egyik közérdeket szolgáló indoka a bírói döntésekbe vetett bizalom megőrzése és erősítése.<sup>26</sup> Az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy „a jogerő tiszteletben tartásának követelménye összefüggésben áll a jogállamiságon túl a tisztességes eljáráshoz való, Alaptörvényben biztosított joggal”,<sup>27</sup> így annak megsértése alaptörvény-ellenességet eredményez.

A Határozatban kifejtésre került, hogy a jogtudomány három oldalról közelíti meg a jogerő fogalmát. Egyrésztől, amennyiben a jogalkalmazó szerv döntése rendes jogorvoslattal nem támadható, akkor beáll az alaki jogerő. Másodjára, amennyiben a döntés nem változtatható meg, a jogtudomány ebben az esetben beszél anyagi jogerőről. Végezetül a jogerő magában foglalja a „véglegességet”, azaz a jogerős döntésnek végrehajthatónak kell lennie.<sup>28</sup>

Az Alkotmánybíróság a Határozatban rámutatott, hogy közigazgatási peres ügyben akkor áll be az anyagi jogerő (ami a teljesítési bírság kiszabásának egyik előfeltétele), ha ugyanabban a tárgyban az ügyben érintett felek, illetve érdekeltek nem indíthatnak új közigazgatási peres eljárást, azaz a döntés már megváltoztathatatlan (anyagi jogerő). Más oldalról megközelítve az anyagi jogerő a megtámadott döntés bírósági elbírálását követően, a döntés közigazgatási úton való megtámadhatatlanságának (alaki jogerő) következtében áll be.<sup>29</sup>

### C) AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ÁLLÁSFOGLALÁSA

Az alkotmányjogi panasszal érintett ügyben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a teljesítési bírság kiszabásakor az alapügyben még nem született jogerős bírósági ítélet, hiszen az ügy bírósági érdemi elbírálását szolgáló peres eljárást a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság az előzetes döntéshozatali eljárás idejére felfüggesztette, így értelemszerűen jogerős határozat sem szülehetett a teljesítési bírság kiszabásakor. A Határozatban kifejtésre került, hogy a vizsgált ügyben az anyagi jogerő csak akkor áll be, „ha közigazgatási perben a bíróság végleges, megváltoztathatatlan határozatot hoz. Jelen esetben ezt követően, a döntés rendelkező részének függvényében kerülhet sor esetlegesen teljesítési bírság kiszabására, ezt megelőzően ilyen joghátrány nem alkalmazható. Ha a bíróság [a] határozatot jogerősen felülvizsgálta és rendkívüli

jogorvoslatnak nincs helye, akkor áll be a közigazgatási határozat anyagi jogereje.”<sup>30</sup>

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság és a Fővárosi Törvényszék egyaránt megszegte a Kp. teljesítési bírság kiszabásához fűződő feltételrendszerét azzal, hogy nem tartotta tiszteletben a jogerős bírósági határozat követelményét, ezzel megsértve a közigazgatási perben alperes szerepet betöltő menekültügyi hatóság (Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság) tisztességes bírósági eljáráshoz fűződő alkotmányos alapjogát.<sup>31</sup> Ennek következtében az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz által sérelmezett bírósági végzéseket alaptörvény-ellenesnek minősítette és azokat megsemmisítette.<sup>32</sup>

### VÉGKÖVETKEZTETÉS

Ahogy az ismertetett Határozatból kitűnik, az Alkotmánybíróság álláspontja, joggyakorlata megszilárdulni látszik a megváltoztatási jogkör, bírósági iránymutatás terjedelme és a teljesítési bírság egymással összefüggő kérdéseiben. Egyrésztől az Alkotmánybíróság már korábban tisztázta, hogy a megismételt eljárásra adott utasítás nem terjedhet ki az ügy érdemére, másrésztől ezt a mostani döntésében megerősítette a teljesítési bírság oldaláról is.

Amennyiben lehetősége lenne a közigazgatási bíróságoknak „tollba mondani” a megismételt eljárásban hozandó döntés tartalmát, azzal törvényi felhatalmazás nélkül gyakorolnának hatósági hatáskört és elvonnák a jogorvoslatához való jog lehetőségét a megismételt döntés vonatkozásában. Ebben az esetben a megismételt hatósági eljárásban hozott közigazgatási döntéssel szemben ahhoz a bírósághoz lehetne fordulni jogorvoslatért, amely az érdemi döntést gyakorlatilag már a korábbi ítéletében „meghozta”. Az ilyen joggyakorlat ellentétes lenne a jogorvoslatához való jog egyik legfőbb elemével, miszerint a jogorvoslati szervnek objektívnek és függetlennek kell lennie, azaz el kell különülnie a támadott döntést hozó szervtől.<sup>33</sup>

A határozat teljesítésének kikényszerítésére irányuló eljárás, ahogy ismertetésre került, egy speciális jogorvoslati eszköz, amelynek célja, hogy a nem foganatosított eljárási cselekménnyel szemben hatékony eszközt biztosítson a kérelmező számára. A Határozatban az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy amennyiben a közigazgatási szerv a megismételt eljárást döntéssel befejezte, úgy a határozat teljesítésének kikényszerítésére irányuló eljárás idő előtti, hiszen a bíróságnak a döntéssel szembeni közigazgatási perben kell arról ítéletet hoznia, hogy az új közigazgatási döntés jogszabálysértő vagy nem. Megállapítható, hogy hiányzik az a jogerős bírósági ítélet, amely jelen esetben a teljesítési bírság alapjául szolgálhatna.

Az anyagi jogerőhatás áttörése az, ami összeköti a bírósági iránymutatás korlátait a megismételt eljárásban hozott, a bírósági iránymutatástól eltérő közigazgatási döntéssel szemben kiszabott teljesítési bírsággal. Mindkettő esetben a bíróság már azelőtt eldöntené a jogszerűség kérdését, mielőtt

25 Határozat (25) bekezdése.

26 Lásd 25/2013. (X. 4.) AB határozat.

27 Határozat (26) bekezdése.

28 Határozat (26) bekezdésének második fele.

29 Határozat (30) bekezdése.

30 Határozat (34) bekezdése.

31 Határozat (32)–(35) bekezdései.

32 Határozat (37) bekezdése.

33 17/2018. (X. 10.) AB határozat (42) bekezdése.

a megismételt eljárásban hozott döntéssel szemben indított közigazgatási perben erről dönthetett volna az új közigazgatási döntés ismeretében. Ezzel pedig az ügy érdemére adott iránymutatást tartalmazó ítélet, és az az alapján kiszabott teljesítési bírságot alkalmazó bírósági végzés *res iudicata* hatása egyben *pre iudicata* hatással is bírna. Ez végső soron a megismételt eljárásban hozott döntés kapcsán esetleges induló közigazgatási

perben hozandó ítélet anyagi jogerőhatásának az áttörését eredményezné, csak nem retrospektíven, hanem jövőbeni hatállyal. Ezért fontos az Alkotmánybíróság mostani Határozata, mivel alaptörvény-ellenesnek minősítette a *pre iudicata* hatású teljesítési bírságot kiszabó bírósági határozatot.