

JOGI FÓRUM PUBLIKÁCIÓ

A végrehajtás felfüggesztésének szabályozása a közigazgatási perekben

Szerző: Czinkné dr. Arató Zita

Pécs, 2015. október 21.

A közigazgatási eljárások során hozott másodfokú döntések a közléssel válnak jogerőssé és általános szabályként azonnal végrehajthatóvá. A határozattal szemben benyújtott keresetnek a végrehajtásra nincs halasztó hatálya, ezért kiemelt fontosságú körülmény, ha a felperes végrehajtás felfüggesztése iránti kérelmet terjeszt elő.

I. A kérelem benyújtása

A Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 330. § (2) bekezdése kimondja, a keresetlevelet jogszabálysértésre hivatkozással az elsőfokú közigazgatási határozatot hozó szervnél a felülvizsgálni kért határozat közlésétől számított harminc napon belül kell benyújtani vagy ajánlott küldeményként postára adni. Az elsőfokú közigazgatási szerv a keresetlevelet az ügy irataival együtt öt napon belül felterjeszti a másodfokú közigazgatási határozatot hozó szervhez, amely azokat - a keresetlevélben foglaltakra vonatkozó nyilatkozatával együtt - tizenöt napon belül továbbítja a bírósághoz. Ha a keresetlevél a végrehajtás felfüggesztésére irányuló kérelmet is tartalmaz, a keresetlevelet és az ügy iratait az első fokon eljáró közigazgatási szerv három napon belül terjeszti fel a másodfokon eljáró közigazgatási szervnek, amely azt nyolc napon belül továbbítja a bírósághoz.

A közigazgatási perek egyik jellemzője, hogy a keresetlevelet nem a bíróságnál kell előterjeszteni, hanem az elsőfokú határozatot hozó szervnél. A perben, alperesi pozícióban a másodfokú határozatot hozó szerv áll - kivételt képeznek a társadalombiztosítási perek -; az általa hozott határozat képezi a per tárgyát.

A Pp. 332. § (2a) bekezdése kimondja, hogy a keresetlevél benyújtásának a végrehajtásra nincs halasztó hatálya, a felperes azonban a keresetlevélben a végrehajtás felfüggesztését kérheti. Ez a jogszabályi hely rögzíti, hogy a végrehajtás felfüggesztése iránti kérelmet már a kereset benyújtásakor is - lényegében ekkor a legcélszerűbb - elő lehet terjeszteni. Ezen szakasz tartalmazza azt a garanciát is, amennyiben a keresetlevélben a kérelem előterjesztésre került, a végrehajtást foganatosító szerv a végrehajtást a felfüggesztésre vonatkozó kérelem elbírálásáig nem

foganatosíthatja, kivéve, ha a hatóság a határozatot végrehajtás felfüggesztése iránti kérelemre tekintet nélkül végrehajthatónak nyilvánította.

Tekintettel arra, hogy a keresetlevél előterjesztésére az elsőfokú közigazgatási szervnél kerül sor, a keresetindításra vonatkozó határidőn belül tudomást szerez a hatóság a kérelemről, és amíg a bíróság végzése a kérelem teljesítéséről, illetve elutasításáról nem érkezik meg, főszabályként nem foganatosíthat semmilyen intézkedést, amely a végrehajtást elindítaná.

II. Eljárási határidők

A végrehajtás felfüggesztését tartalmazó keresetlevelet kiemelt figyelemmel kell kezelni a közigazgatási szerveknek, mivel külön határidőket tartalmaz a Pp. az ilyen kérelmet tartalmazó keresetlevél bíróságra történő továbbítására.

Ebben az esetben az elsőfokú szervnek három napja van arra, hogy a keresetlevelet megküldje a másodfokú szervnek, amelynek csupán nyolc nap áll a rendelkezésére, hogy nyilatkozatával együtt elküldje a bíróságra a felperes keresetlevelét. A gyakorlat azt igazolja, hogy ezek az időtartamok lényegében betarthatatlanok, hiszen a keresetlevél beérkezése után - szó szerint - azonnali intézkedésre lenne szükség, amit a közigazgatási szervek nem mindig tudnak teljesíteni.

A Pp. 331. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, ha a fél - törvény rendelkezése ellenére - a keresetlevelet a bírósághoz nyújtotta be, azt a bíróság vizsgálat (124. §) nélkül haladéktalanul megküldi az ügyben első fokon eljáró közigazgatási szervnek. A 330. § (2) bekezdése ebben az esetben is megfelelően irányadó azzal, hogy a keresetlevelet határidőben benyújtottnak kell tekinteni, ha azt a felülvizsgálni kért közigazgatási határozat közlésétől számított 30 napon belül ajánlott küldeményként postára adták vagy a bírósághoz benyújtották.

Amennyiben a keresetlevél a bíróságnál került benyújtásra a keresetindításra nyitva álló határidő utolsó napján, a bíróság haladéktalan továbbítása is napokat jelent, mire az elsőfokú szerv tudomást szerez a keresetindításról és a végrehajtás felfüggesztése iránti kérelemről. Ebben az esetben előfordulhat, hogy a közigazgatási szerv teljesen jóhiszeműen megindítja a végrehajtást, hiába várta meg a keresetindítási határidő leteltét, hiszen azon túl szerzett csak tudomást a

kérelemről. Véleményem szerint, ilyenkor a felperesnek viselnie kell a végrehajtás megkezdésével járó terheket, hiszen a „törvény rendelkezése ellenére” nyújtotta be a bíróságnál a keresetlevelet.

A Pp. 332. § (3) bekezdése szerint, ha a keresetlevél a közigazgatási határozat végrehajtásának felfüggesztésére irányuló kérelmet tartalmaz, a bíróság annak tárgyában az iratoknak a bírósághoz való érkezését követő nyolc napon belül határoz. Ez a rendelkezés, csakúgy, mint a közigazgatási szervekre vonatkozó eljárási időtartamok, a bíróságtól is azonnali intézkedést követel. A nyolc napos határidő alatt a bíróságnak döntenie kell arról, hogy a rendelkezésre álló iratok alapján elrendeli-e a végrehajtás felfüggesztését, elutasítja-e a kérelmet, vagy az elbírálás érdekében hiánypótlásra hívja fel a felperest. Tulajdonképpen a nyolc napos határidő alatt a bíróság csak azokban az esetekben tud érdemben dönten, amikor a felperes a kérelmét indokolta és az abban foglaltakat megfelelően valószínűsítette is, valamint azokban az esetekben, amikor fogalmilag kizárt a végrehajtás felfüggesztése. Egyéb esetekben hiánypótlásra kell felhívnia a felperest; ilyenkor a nyolc napos határidő a hiánypótlás teljesítésétől, illetve a rendelkezésre álló határidő eredménytelen leteltétől számítandó.

Nemcsak a közigazgatási szerveket, hanem a bíróságot is igen szoros határidők kötik a kérelem elbírálásával kapcsolatosan. A rövid határidők azért indokoltak, mert a végrehajtás nagyon komoly jogkorlátozásokkal, joghátrányokkal járhat, melyek sok esetben nem is állíthatók helyre, ezért fontos, hogy a hatóságok a lehető leghamarabb értesüljenek arról, hogy a kérelem tárgyában a bíróság hogyan döntött. A bíróság a végrehajtást foganatosító szervet haladéktalanul értesíti a végrehajtás felfüggesztéséről¹, vagyis az általános szabályok, melyek a határozatok, végzések közlésére vonatkoznak, a végrehajtás felfüggesztése iránti kérelem elbírálása során nem alkalmazhatók.

¹ Pp. 332. § (3) bekezdés

III. A kérelem elbírálása, elrendelés, elutasítás, a Pp. 130. §-ának alkalmazása

A Pp. 332. § (3) bekezdése szerint a végrehajtás felfüggesztéséről szóló végzés meghozatala során a bíróságnak figyelemmel kell lennie arra, hogy a végrehajtást követően az eredeti állapot helyreállítható-e, vagy, hogy a végrehajtás elmaradása nem okoz-e súlyosabb károsodást, mint amilyennel a végrehajtás felfüggesztésének elmaradása járna.

A végrehajtás felfüggesztése csak lehetőség, ezért a bíróságnak meg kell vizsgálnia, hogy fennállnak-e az elrendelés törvényi feltételei. A törvény szövege kevésbé konkrét, bírói mérlegelési jogkörbe utalja annak eldöntését, hogy az eredeti állapot helyreállítható-e, illetve a végrehajtás elmaradása okozta hátrány súlyosságának meghatározását.

Amennyiben a felperes kérelmet terjeszt elő a felfüggesztéssel kapcsolatosan, arra ugyanúgy a Pp. általános szabályai vonatkoznak, mint bármilyen másik kérelemre, vagyis a per eldöntéséhez szükséges tényeket általában annak a félnek kell bizonyítania, akinek érdekében áll, hogy azokat a bíróság valóban fogadja el.²

A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) hatályba lépése indokolta a végrehajtás felfüggesztésével kapcsolatos jogszabályi változásokat. A Legfelsőbb Bíróság 2/2006. számú közigazgatási jogegységi határozata tartalmazza a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránt indított perek esetében a határozat végrehajtásának felfüggesztéséről szóló döntés feltételeit.³

A végrehajtás felfüggesztése iránti kérelmet a bíróság érdemben csak akkor tudja megvizsgálni, ha azt a fél indokolással ellátva terjeszti elő, és a kérelemben előadott okokat, adatokat, tényeket, körülményeket igazolja vagy a kívánt mértékben valószínűsíti, illetőleg azokról egyébként a bíróságnak hivatalos tudomása van, illetve, ha köztudomásúak. A bíróság csak akkor tud érdemi döntést hozni, ha a kérelemmel egyidejűleg a felperes csatolta mindazokat az igazolásokat, amelyek valószínűsítik, hogy a határozat végrehajtása után az eredeti állapot már nem állítható helyre, illetve a végrehajtás elmaradása nem okoz súlyosabb joghátrányt, mint a végrehajtás

² Pp. 164. § (1) bekezdés

³ Megjelent: Magyar Közlöny 2006/49.

felfüggesztése. Gyakori, hogy a felperes élethelyzetének, gazdasági életben betöltött szerepének ellehetetlenülésére hivatkozva kéri egy határozat felfüggesztését. Ennek alátámasztása erős bizonyítást igényel, hiszen teljes pénzügyi-vagyoni helyzetét a bíróság elé kell tárnia ahhoz, hogy megállapítható legyen, valóban fennállnak-e azok az okok, melyekre a felperes a kérelmét alapítja. Bármilyen dokumentum alkalmas lehet a valószínűsítésre, amennyiben valamilyen tény, helyzetet kíván igazolni a felperes. Bírság, adókülönbözet, egyéb pénzbeli kötelezés esetén a felperes pénzügyi helyzetének igazolását szolgálhatja bankszámla kivonata, folyószámla egyenlege, havi rendszeres kiadásainak igazolása. Valamilyen cselekvésre kötelezés esetén élethelyzetét bemutató igazolások csatolása szükséges, pl. családi állapota, eltartott gyermekek száma, munkáltatói igazolás, stb., minden, ami az adott helyzetben beszerezhető és ami a bíróság elé tárható annak érdekében, hogy a végrehajtás felfüggesztését elrendelje a bíróság.

Amennyiben a bíróság a kérelemnek helyt ad, indokolt végzéssel rendeli el a végrehajtás felfüggesztését. A végzés ellen külön fellebbezésnek van helye, azonban a bíróságnak a végrehajtás felfüggesztését elrendelő végzése fellebbezésre tekintet nélkül végrehajtható.⁴

A közigazgatási határozat végrehajtásának felfüggesztéséről szóló 17/2010. (XI. 8.) KK vélemény kimondja, hogy a közigazgatási perben a tárgyalás kitűzését megelőzően nem kell megvárni, amíg a közigazgatási határozat végrehajtásának felfüggesztésére irányuló kérelmet elutasító bírósági végzés jogerőre emelkedik. Vagyis a kérelmet elutasító végzés elleni fellebbezés nem zárja ki azt, hogy a bíróság további intézkedéseket tegyen a per folytatásával kapcsolatban, kitűzheti az ügyet tárgyalásra. A végzés elleni fellebbezés nem akasztja meg a bírósági eljárást. Elkülönül egymástól a határozat bírósági felülvizsgálata és a határozat végrehajtásának felfüggesztése ellen benyújtott fellebbezés vizsgálata. Mivel a másodfokon eljáró bíróságnak nem a per érdemében kell döntenie, hanem egy attól elkülönült kérdésben, az első fokon eljáró bíróságnak nem kell bevélnie a döntést, anélkül is érdemben tárgyalhatja az ügyet. Az érdemi döntésre ugyanis nincs kihatással az, ha a másodfokú bíróság úgy dönt, eltérően az elsőfokú bíróságtól, hogy a határozat végrehajtását fel kell függesztetni. Ebben az esetben a felfüggesztésről a közigazgatási szervet haladéktalanul értesíteni kell.

⁴ Pp. 332. § (4) bekezdése

Elutasítja a bíróság a kérelmet, ha a mérlegelés eredménye az lett, hogy nem okoz a végrehajtás felfüggesztésének elmaradása súlyosabb joghátrányt, mint a határozat végrehajtása. Bekövetkezhetnek azonban a végzés meghozatala után is olyan újabb körülmények, amelyek miatt az addig fel nem függesztett végrehajtás utóbbi felfüggesztése indokoltta válhat. A felperes ebben az esetben újabb kérelmet terjeszthet elő, melyet a bíróságnak ismételten a nyolc napos határidő figyelembe vételével kell elbírálnia. Ennek a kérelemnek egyetlen korlátja van, melyet a Pp. 332. § (4) bekezdése rögzít: ha a fél a végrehajtás felfüggesztése iránti kérelme elutasítását követően ismételten - azonos ténybeli és jogi alapon - nyújt be végrehajtás felfüggesztése iránti kérelmet, a végrehajtás felfüggesztését megtagadó végzés ellen külön fellebbezésnek nincs helye.

Fontos garanciális jellegű szabályt, rögzít a Pp. A 332. § hogy a (2b) bekezdésében, amikor kimondja, hogy a végrehajtás felfüggesztésének hatálya kiterjed a határozaton alapuló jogok gyakorlására is. Amennyiben a határozat az előírt kötelezettség mellett valamilyen jogosultságról is rendelkezik, ezen jogosultság gyakorlása is felfüggesztésre kerül, vagyis nem lehet kizárólag a kötelezettségek vonatkozásában kérni a bíróságtól a végrehajtás felfüggesztését. A közigazgatási eljárásokban gyakran az egyik ügyfélnek előírt kötelezettség mellett nem a közigazgatási szerv kap jogosultságot, hanem az ügyben egyéb módon érintettek, más ügyfelek, ezért a felperes végrehajtás felfüggesztése iránti kérelme a perbeli beavatkozó érdekeit sérti. Emiatt fontos, hogy a beavatkozás lehetőségéről minden a közigazgatási eljárás során ügyféli minőségben részt vett értesüljön, hiszen ily módon, az alperes mellett, annak pernyertességét elősegítve saját érdekeit is megfelelően tudja képviselni.

Természetesen az érdemi elbírálásra csak akkor kerülhet sor, ha a keresetlevél tartalmilag és formailag is megfelel az érdemi vizsgálatnak. Ellenkező esetben a Pp. 130. §-a alapján a keresetlevél érdemi vizsgálat elutasításának van helye, ami azt jelenti, hogy a végrehajtás felfüggesztésének kérdéséről a bíróságnak jogalap hiányában már nem kell döntenie. Ezt a megállapítást rögzíti a 17/2010 (XI.8.) KK vélemény is.

IV. A felfüggesztés időtartama

A végrehajtás felfüggesztésének elrendelésére a per jogerős időtartamáig kerülhet sor abban az esetben, ha az erről szóló végzés nem határoz meg időtartamot a felfüggesztésre. A Pp. nem tartalmazza ugyan azt az előírást, hogy a végrehajtás felfüggesztéséről szóló határozatnak kifejezetten tartalmaznia kell a „per jogerős befejezéséig” szóhasználatot, így erre utalás nélkül is

a felfüggesztés a per jogerős befejezéséig tart. Egyéb esetben a végzésnek tartalmaznia kell azt az időpontot, amíg a felfüggesztés fennáll.

A per befejezésével a bíróság dönt a határozat sorsáról, azt hatályon kívül helyezi, kivételes esetben megváltoztatja, illetve a keresetet elutasítva a határozatot hatályában fenntartja. Ezen érdemi döntések után már fogalmilag kizárt lenne egy végrehajtás felfüggesztését elrendelő végzés hatálya, ezért annak hatályon kívül helyezéséről a bíróságnak nem kell újabb végzést hoznia, a felfüggesztés az érdemi döntéssel ipso iure megszűnik.

V. A határozat rendelkező részének problémája

A bíróságnak az elbírálás során azt is vizsgálnia kell, hogy a per tárgyát képező határozat egyáltalán tartalmaz-e olyan rendelkezést, amely végrehajtható, van-e a határozatnak olyan része, mely végrehajtást von maga után. Végrehajtási cselekmény hiányában a bíróságnak minden további vizsgálódás nélkül el kell utasítania a kérelmet arra hivatkozva, hogy fogalmilag kizárt a végrehajtás felfüggesztése, ezért ilyen jellegű kérelem esetében nem tudja a bíróság megvizsgálni az ügy egyéb körülményeit.

Az ingatlan-nyilvántartás bejegyzéseivel kapcsolatos pereknél nincs végrehajtási eljárás, csupán valamilyen adat, bejegyzése történik meg az ingatlan-nyilvántartásban. Határozat végrehajtásának felfüggesztése esetén ingatlan-nyilvántartási ügyben nem a Pp. 332. § (3) bekezdésében foglaltakat kell figyelembe venni, hanem az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (a

továbbiakban: Inytv.) speciális rendelkezéseit, melyek alapján a végrehajtás felfüggesztése iránti kérelem értelmezhetetlen. Az Inytv. tartalmazza a nyilvántartásba bejegyezhető jogokat, melyek között a végrehajtás felfüggesztése nem szerepel. Az Inytv. 49. § (5) bekezdése értelmében a határozat tartalmának megfelelő változást az ingatlanügyi hatóság kézbesítés előtt bejegyzi vagy feljegyzi a tulajdoni lapra, illetve átvezeti az ingatlan-nyilvántartási térképen, ha az annak tartalmát is érinti. E speciális rendelkezésekből következően az ingatlan-nyilvántartásba a bejegyzés a határozathozattal történik, az eljárásnak nincs végrehajtási szakasza, ezért a végrehajtás felfüggesztése fogalmilag kizárt, miután az ingatlan-nyilvántartási határozatot annak tartalmától és jogi sorsától függetlenül a törvény rendelkezései értelmében kell feljegyezni az ingatlan tulajdoni lapjára.

Ha keresetlevél benyújtására kerül sor, annak tényét az Inytv. 59. § (1) bekezdése értelmében az ingatlanügyi hatóságnak a tulajdoni lapra fel kell jegyeznie. Ebből következően az ügyfél jogai nem szenvednek sérelmet, mert az Inytv. 60. §-ának (2) bekezdése szerint a bírósági jogorvoslati kérelem alapján hozott határozat hatálya a megtámadott bejegyzésen alapuló további bejegyzésekre kiterjed, így minden eljárási cselekmény nyomon követhető. Ugyanez a helyzet a haszonbérleti szerződések jóváhagyási eljárása során hozott földhivatali határozatok esetében is.

Hasonló a helyzet a különböző európai uniós támogatások felülvizsgálata eredményeképp keletkezett olyan határozatokkal, amikor a közigazgatási szerv arról dönt, hogy a támogatásban részesülő felperes kifizetés iránti kérelmét elutasítja. A „nem kifizetés” megállapítása önmagában nem eredményezi egy végrehajtási eljárás, cselekmény megkezdését, ezért a határozattal szemben felfüggesztő végzést sem lehet hozni, azonban a folyamatyaként megállapított visszafizetésre kötelező határozat esetében már kérhető a végrehajtás felfüggesztése, melynek teljesítése során a per jogerős befejezéséig mentesülhet a felperes a fizetési kötelezettség teljesítése alól.

VI. Hiánypótlás

Ha a felperes a végrehajtás felfüggesztése iránti kérelmét nem indokolta meg, nem csatolt annak valószínűsítésére vonatkozóan semmilyen bizonyítékot, a bíróság erre hivatkozva nem utasíthatja el

a kérelmet, hanem a felperest fel kell hívnia a Pp. általános szabályai szerinti hiánypótlásra. A közigazgatási határozat végrehajtásának felfüggesztéséről szóló 4/2014. (VI. 23.) KMK vélemény szerint az eljárási határidők rövidsége azt indokolja, hogy igen rövid teljesítési határidőt kell megjelölni a hiánypótló végzésben (3 nap, illetve 8 nap) azzal, hogy bizonyítatlanság terhe mellett kell pótolni a hiányzó igazolásokat. Amennyiben a felperes, a hiánypótlásra felhívás ellenében sem igazolja a kérelmében felsorolt okokat, a bíróság a kérelmet a hiánypótlás nem teljesítésére hivatkozva elutasítja.

Amennyiben a hiánypótlásra felhívás esetén sem került sor és emiatt elutasításra került a kérelem, a KMK vélemény értelmében az elsőfokú bíróság végzése elleni fellebbezésben a hiányok pótlására nincs mód, mert „az ilyen eljárás a Pp. 3. § (3) bekezdés szerint minősül, és sérti a jóhiszemű joggyakorlás eljárásjogban is irányadó követelményét”⁵, ezért a fellebbezés sikeressége erősen megkérdőjelezhető.

A fentiekben már kifejtettek szerint azonban a kérelem ismét előterjeszthető, mert a bíróság a közigazgatási határozat végrehajtásának felfüggesztését kérelemre bármikor elrendelheti, csak haladéktalanul értesítenie kell a végrehajtást fogyanatosító szervet.

VII. Illetékfizetési kötelezettség

A 17/2010 (XI.8.) KK vélemény rögzíti, hogy a végrehajtás felfüggesztésére irányuló kérelem nem illetékköteles.⁶

Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Itv.) 37. § (1) bekezdése szerint a bírósági eljárásért e törvényben megállapított illetéket kell fizetni. Tekintettel arra, hogy a végrehajtás felfüggesztésére vonatkozó kérelem nem szerepel az Itv. rendelkezései között, ezzel kapcsolatban nem terheli a kérelmezőt illetékfizetési kötelezettség, még akkor sem, ha a kérelmet

⁵ 4/2014. (VI. 23.) KMK vélemény, (Bírósági Határozatok 2014. évi 8. szám.)

⁶ 17/2010 (XI.8.) KK vélemény 5. pont, (Bírósági Határozatok 2011. évi 2. szám)

a bíróság elutasítja. Az elutasító végzés ellen benyújtott fellebbezés azonban már illetékköteles az Itv. 39. § (1) bekezdése szerint.

A közigazgatási határozat végrehajtásának felfüggesztése iránti jogintézmény célja az, hogy a jogerős bírósági döntés meghozataláig a közigazgatási határozatban foglaltak miatt ne történjen olyan változás, mely alapján az eredeti állapot nem állítható helyre, ha a per során megállapítást nyerne, hogy a közigazgatási határozat jogszabálysértő. A jogintézmény alkalmazásának törvényi feltételei esetén a döntés bírói mérlegelés eredménye, melyet a gyakorlatban tovább nehezít az eljárás rövidségét előíró törvényi szabályozás is.

Felhasznált jogszabályok

1. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény
2. A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény
3. Pp. Nagy Kommentár
4. 17/2010. (XI. 8.) KK vélemény
5. 4/2014. (VI. 23.) KMK vélemény
6. A Legfelsőbb Bíróság 2/2006. számú közigazgatási jogegységi határozata