

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 5/2020. (I. 29.) AB HATÁROZATA

a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény 80. § (1) bekezdés második mondata szöveg-része alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezést elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezés tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény 80. § (1) bekezdés második mondatának „elsősorban a megelőző eljárásban kirendelt” fordulata alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezést elutasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2019. április 25-én kelt, 33.K.31.747/2018/44. számú végzésével eljárását felfüggesztette és kezdeményezte az Alkotmánybíróságnál a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 80. § (1) bekezdés második mondata „elsősorban a megelőző eljárásban kirendelt” fordulata alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését. Az indítványozó bíróság elsősorban a támadott rendelkezés megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 41. § (1) bekezdésére hivatkozva; kérte továbbá, hogy az Alkotmánybíróság rendelje el az alaptörvény-ellenes rendelkezés általános, valamint a konkrét ügyre kiterjedő alkalmazási tilalmát az Abtv. 45. § (4) bekezdése, valamint 45. § (2) bekezdése alapján.
- [2] 2. A bírói kezdeményezés alapjául kisajátítás jogalapja és összecszerúsége tárgyában indult közigazgatási per szolgált.
- [3] A felperes magánszemély kereseti kérelmében vitatta mind a kisajátítás jogalapját, mind pedig a kisajátítással érintett ingatlan határozatban megállapított forgalmi értékét.
- [4] A bíróság közbenső ítéletével megállapította, hogy az érdemi döntéssel elrendelt kisajátítás jogalapja fennáll; a kisajátítással érintett ingatlan forgalmi értékének vizsgálata során a felperes új (a közigazgatási eljárás során kirendelt szakértő személyétől eltérő) igazságügyi szakértő kirendelését indítványozta.
- [5] Az ügyben eljáró bíróság álláspontja szerint a Kp. 80. § (1) bekezdése és a (3)–(4) bekezdései, valamint a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) 307–315. §-ai és 316. § (1) bekezdése alapján másik igazságügyi szakértő kirendelése iránti felperesi indítvány nem teljesíthető, a bíróságnak elsődlegesen ugyanis a közigazgatási eljárásban szakértői véleményt elkészítő szakértőt kell felhívnia arra, hogy a felperesi aggályokat küszöbölje ki.

- [6] 3. Az indítványozó bíróság szerint a Kp. perben alkalmazott 80. § (1) bekezdés második mondatának „elsősorban a megelőző eljárásban kirendelt” fordulata ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, valamint sérti a tisztességes bírósági eljárás [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése], a jogorvoslathoz való jog [Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése] és az egyenlő bánásmód [Alaptörvény XV. cikk (1)–(2) bekezdései] követelményét.
- [7] Az eljáró bíróság indítványában foglalt indokolás szerint amennyiben közigazgatási jogvitában a felperes alapul fejt ki a megelőző közigazgatási eljárásban elkészített szakértői véleménnyel összefüggő aggályait, a bíróság a Pp. 315. §-a alapján csak azt követően rendelhet ki a perben kérelemre új szakértőt [és a Pp. 316. § (3) bekezdése alapján hagyhatja figyelmen kívül a korábbi szakértői véleményt], ha az aggály a megelőző közigazgatási eljárásban eljáró szakértő felvilágosítása alapján sem küszöbölhető ki. Az indítványozó bíróság álláspontja szerint a Kp. 80. § (3) bekezdése azzal is szűkíti a bizonyító fél mozgásterét, hogy magánszakértő vagy más eljárásban kirendelt szakértő alkalmazását kizárja. Az indítvány szerint ez a szabályozás nincs összhangban a Kp. 2. § (2) bekezdésében foglaltakkal sem, hiszen nem segíti a bíróságot abban, hogy a jogvitát tisztességes, koncentrált és költségtakarékos eljárásban bírálja el. Az Alaptörvény fent megjelölt rendelkezéseit azért sérti a támadott szabály, mert a jogalkotó a perbeli bizonyítás leszűkítésével a peres fél helyzetét elnehezíti; annak köszönhetően továbbá, hogy a támadott rendelkezés a bíróság számára kógens módon előírja a megelőző közigazgatási eljárásban már részt vett szakértő kirendelését, a szakértővel szemben érvényesülő pártatlanság követelményét sem teljesíti. Az indítványozó bíróság e körben utalt arra is, hogy a Kp. támadott rendelkezése alapján az az igazságügyi szakértő járhat el közigazgatási jogvitában, aki a közhatalmi pozícióban levő peres féllel tartós munkakapcsolatban áll, és érdekelt abban, hogy a hatósággal megvalósuló eredményes együttműködése a jövőben is biztosított legyen.
- [8] A bíróság értelmezésében a szabályozás a függetlenség és pártatlanság garanciáit sem juttathatja érvényre, tekintettel arra, hogy a Kp. 80. § (1) bekezdése éppen a jogi szakértelemtől elkülönült szakkérdés vizsgálatával összefüggésben állít akadályt. Hatékony jogorvoslatot akkor biztosítana a jogalkotó – az indítvány érvelése szerint –, ha közigazgatási jogvitákban – a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: régi Pp.) szabályozásához hasonlóan – a felektől független igazságügyi szakértő teljeskörűen, új szakvélemény keretei között vizsgálhatná meg a közigazgatási eljárásban született, aggályos szakértői véleményt. Tekintettel arra, hogy a bíróság a Kp. szabályai alapján kérte a szakértői bizonyításra vonatkozó szabályozás alkotmányossági vizsgálatát, az Alkotmánybíróság nem tért ki eljárása során az egyéb, vagyis a közigazgatás szervezetrendszerén belüli jogorvoslati eljárás e szempontból történő vizsgálatára.
- [9] Az Alkotmánybíróság megkereste az igazságügyi minisztert, aki kifejtette az álláspontját. Az igazságügyi miniszter állásfoglalásában foglaltakat az Alkotmánybíróság érdemi döntésének meghozatala során figyelembe vette.

II.

- [10] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

„B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”

„XV. cikk (1) A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes.

(2) Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.”

„XXVIII. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.

[...]

(7) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”

[11] 2. A Kp. indítvánnyal támadott rendelkezése:

„80. § (1) A megelőző eljárásban kirendelt igazságügyi szakértő szakvéleménye a bíróság által kirendelt szakértő szakvéleményének minősül. A perben ugyanazon szakkérdés tárgyában szakértőként elsősorban a megelőző eljárásban kirendelt igazságügyi szakértő alkalmazandó.”

III.

- [12] 1. Az Alkotmánybíróságnak az indítvány alapján mindenekelőtt azt kellett vizsgálnia, hogy a bírói kezdeményezés megfelel-e a törvényi feltételeknek. Az Abtv. értelmében a bírói kezdeményezés az egyedi normakontroll eljárás egyik fajtája, amellyel a bíró akkor élhet, ha „az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli” [Abtv. 25. § (1) bekezdés]. Az eljáró bíró tehát csak azon jogszabály, illetve jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítására tehet indítványt, amelyet a konkrét ügy elbírálása során kifejezetten alkalmaznia kell(ene).
- [13] A Kp. szakértő kirendelésére vonatkozó támadott rendelkezését az Alkotmánybírósághoz forduló bírónak az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során alkalmaznia kell: a felfüggesztett ügy ugyanis olyan közigazgatási per, amelyben döntenie kell a bíróságnak a felperes által előterjesztett igazságügyi szakértő kirendelésére vonatkozó bizonyítási indítvány tárgyában.
- [14] 2. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és XXVIII. cikk (1) bekezdése vonatkozásában az Abtv. 25. § és 52. §-ában előírt feltételeknek eleget tesz {vö. 3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [8]–[24]; 2/2016. (II. 8.) AB határozat, Indokolás [26]–[28]; 17/2018. (X. 10.) AB határozat [21]–[25]}.
- [15] A bírói indítvány hivatkozott az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésére, valamint a XV. cikk (1) és (2) bekezdéseire, e rendelkezéseket idézte, ám az indítvány ezekkel összefüggő alkotmányjogilag értékelhető indokolást nem tartalmaz. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata alapján a kérelem az Abtv. 52. § (1) bekezdésében megkövetelt határozottság követelményének akkor felel meg, ha indokolja, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt szabályával. Nem alkalmas az indítvány az érdemi elbírálásra, ha pusztán megjelöli azt az alaptörvényi rendelkezést, amelynek sérelmét állítja, de nem indokolja meg – nem tartalmaz részletes érvelést arra vonatkozóan –, hogy az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével miért ellentétes a támadott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés {a vonatkozó gyakorlat összegzését lásd: 3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [19]; 2/2016. (II. 8.) AB határozat, Indokolás [26]–[28]; 3064/2016. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [8]–[13]}.
- [16] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság érdemben nem vizsgálta az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése, valamint XV. cikk (1) és (2) bekezdései sérelmét állító indítványt, mert az nem elégtí ki az Abtv. 52. § (1) bekezdésében meghatározott, 52. § (1b) bekezdés b) és e) pontjaiban kibontott határozottság követelményét.
- [17] 3. Az Alkotmánybíróság vizsgálata során a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatára figyelemmel járt el. Az Alkotmánybíróság e határozatában az Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezései 5. pontja alapján az alábbi következtetésre jutott: „Az Alkotmánybíróság az újabb ügyekben vizsgálándó alkotmányjogi kérdések kapcsán felhasználhatja a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket, ha az Alaptörvény adott szakaszának az Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális egyezősége, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele és a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya, és szükségesnek mutatkozik azoknak a meghozandó döntése indokolásába történő beillesztése.” {13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [32]}
- [18] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény negyedik módosítását követően is fenntartotta az indítványozó által hivatkozott 39/1997. (VII. 1.) AB határozatban foglaltakat {13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [27]–[33]}, és meghatározta annak jelentését az Alaptörvény hatályos rendelkezései tükrében. A közigazgatási bíráskodást a történelmi alkotmány egyik vívmányának tekintve a testület megállapította, hogy a 39/1997. (VII. 1.) AB határozatban foglalt értelmezés hivatkozható a negyedik módosítás után is {17/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [87]}.

- [19] Az Alkotmánybíróság az alaptörvényi, illetve az alkotmányi rendelkezések összevetésével jelen ügyben is megállapította, hogy az Alaptörvény a tisztességes eljáráshoz való jog tekintetében a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat által kimunkált elvi tételek fenntartása mellett döntött.
- [20] Ennek megfelelően nincs akadálya annak, hogy az Alkotmánybíróság tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozza, illetve idézze a korábbi határozataiban foglaltakat.

IV.

- [21] A bírói kezdeményezés nem megalapozott.
- [22] 1. Az indítványozó bíró a Kp. 80. § (1) bekezdés második mondatának „elsősorban” fordulataival összefüggésben először az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelmét állította. Az indítványozó ezen a ponton a jogbiztonságból levezethető normavilágosság követelményének érvényesülésére hivatkozott. Álláspontja szerint a Kp. által szabályozott eljárási rendben „nem világos”, hogyan értelmezhető a Kp. 80. § (1) bekezdés második mondatának „elsősorban” fordulata. E fordulat pontatlansága miatt a jogalkalmazás során nem állapítható meg, hogy a jogalkotó biztosít-e lehetőséget e főszabálytól való eltérésre.
- [23] Az indítványozó bíró érvelése szerint továbbá a megelőző eljárásban kirendelt szakértő alkalmazása nem lehetőséget, hanem kötelezettséget jelent a bíróság számára. Ezzel a jogalkotó leszűkítette a bíróság mozgásterét a perbeli bizonyítás során, csupán akkor rendelhető ki ugyanis új (a megelőző eljárásban eljáró szakértő személyétől eltérő) igazságügyi szakértő, ha a szakértői vélemény tartalma a megelőző eljárásban eljáró szakértő nyilatkoztatása után továbbra is aggályos. Emiatt – állítja az indítványozó – a Kp. támadott 80. § (1) bekezdés második mondatának „elsősorban a megelőző eljárásban kirendelt” fordulata ellentétes az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésével.
- [24] Az Alkotmánybíróság értékelése szerint a bírói kezdeményezés alapján azt kellett vizsgálni, hogy az indítvánnyal támadott rendelkezés megfelel-e az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó normavilágosság követelményének; valamint, hogy a Kp. bizonyításra vonatkozó rendelkezése kihat-e az egész közigazgatási per méltányos jellegére, és emellett sérti-e a peres fél hatékony bírói jogorvoslathoz való jogát. Másképpen megfogalmazva: méltányosnak, *fair*-nek, tisztességesnek és a bírói jogvédelem oldaláról hatékonynak minősíthető-e a szabályozás szintjén a közigazgatási peres eljárás, amelyben a közigazgatási bíró „elsősorban a megelőző eljárásban kirendelt” igazságügyi szakértő szakvéleményében foglaltak alapján dönt a felperesi kereset megalapozottságáról.
- [25] 2. Az Alkotmánybíróság elsőként áttekintette a Kp. 6. §-a, valamint 78. § (1) bekezdése értelmében alkalmazandó Pp. bizonyításra vonatkozó rendelkezéseit.
- [26] 2.1. Előjáróban az Alkotmánybíróság emlékeztet arra a tényre, hogy a régi Pp. rendelkezésein alapuló közigazgatási perekben – az eljárási szabályok fogyatékoságára visszavezethető okokból – a közigazgatási bírák szinte automatikusan ismételték meg a szakértői bizonyítást akkor, ha a felperes keresetét a hatósági eljárásban kirendelt igazságügyi szakértő szakvéleményében foglaltak vitathatóságára alapította. Ebben a helyzetben ugyanis a bíró nem tudta a közigazgatási szakaszban kirendelt szakértőt vagy a közigazgatási szerv szakértelemmel rendelkező tagját szakértői minőségében meghallgatni, ezzel a szakértői álláspontok ütköztetése révén tisztázni az esetleges ellentmondásokat. Következésképpen a hatósági eljárásban kirendelt igazságügyi szakértő a perben elvesztette szakértői minőségét: a régi Pp. keretei között meghallgatására a ténybizonyításra alkalmas tanú pozíciójában kerülhetett sor csupán, de a vizsgált közigazgatási határozatot meghozó alperesi hatóság (szakértő) képviselőjének előadása sem volt bizonyítékként figyelembe vehető (lásd erről a Kúria közigazgatási joggyakorlat-elemző csoportjának Összefoglaló jelentését a közigazgatási perek eljárási kérdéseinek elemzéséről, 40–41. oldalak, kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_jelentes_kozigazgatasi_perek.pdf).
- [27] 2.2. Az Alkotmánybíróság elsőként a szakértői bizonyítás módjait tekintette át, amelyek között elhelyezte a megelőző eljárásban részt vett szakértő alkalmazásának esetét. A szakértőre vonatkozó részletszabályokat a Pp. XXI. fejezete, 300–319. §-ai tartalmazzák. A Pp. szabályai a szakértői bizonyítás három módját különböztetik meg: a magánszakértő, a más eljárásban már alkalmazott szakértő, valamint a bíróság által kirendelt szakértő esetét.

- [28] E szakértői bizonyítási módoktól meg kell különböztetni a Kp. 80. (1) bekezdésében nevesített megelőző eljárásban kirendelt szakértő alkalmazásának esetét. A „megelőző eljárásban eljáró szakértő” és a „más eljárásban már alkalmazott szakértő” jogintézménye kapcsán meg kell emlékezni a Pp. 270. § (1) bekezdéséről is. E rendelkezés hatalmazza fel a bírót arra, hogy az előtte folyamatban lévő perben felhasználhassa a más eljárásban beszerzett bizonyítékokat, így a szakértői véleményt is. Eszerint, ha a polgári perben releváns tény más eljárásban, adott esetben egyéb büntető, polgári vagy közigazgatási perben már bizonyítást nyert, úgy annak megismétlésére nincs szükség: a tény hitelt érdemlő bizonyítéka megfelelő körülmények között felhasználható.
- [29] A Kp. 80. § (1) bekezdésében található „megelőző eljárás” fogalma ettől eltérő helyzetet jelöl: a közigazgatási ügyben nem csupán ugyanazon tény bizonyítási szükségessége köti össze a hatósági eljárást a közigazgatási perrel. Közigazgatási per jogorvoslati jellegű eljárás, amely a közigazgatási szervhez képest „más szerv”, vagyis a bíróság előtti folyik. Emellett pedig a per célja a közigazgatási jogvita tárgyának, a közigazgatási tevékenység jogszerűségének, törvényességének a felülvizsgálata (a kibocsátott aktushoz vezető eljárás és/vagy az aktusban megjelenő rendelkezés törvényessége), bizonyos esetekben a közigazgatási döntés korrekciója (az aktusban megjelenő rendelkezés megváltoztatása). A közigazgatási bírói vizsgálatnak pedig részét kell képezze a döntésbe beépült szakvélemény legalitásának a felülvizsgálata is. Ezért – figyelemmel az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) és a Kp. [4. § (1) bekezdése] szabályaira is – a közigazgatási eljárás a bírói igazságszolgáltatás keretei között zajló közigazgatási pernek szükségképpen előzménye. A közigazgatási bíróság előtti per tehát konkrét célja szerint jogorvoslati jellegű, amely alkotmányossági oldalról nélkülözhetetlenül kapcsolódik a közigazgatás jogállami működésének garantálásához.
- [30] Az Ákr., a Kp. és a Pp. rendelkezései egymásra vetített értelmezése alapján megállapítható, hogy a Kp. 80. § (1) bekezdése szerinti „megelőző eljárás” a már felvett bizonyítás eredményének felhasználása szempontjából különbözik a Pp. 270. §-ában rögzített „más eljárások”-tól. A továbbiakban az Alkotmánybíróság a megelőző eljárásban kirendelt szakértő közigazgatási perben történő alkalmazásának feltételeit elemezte (ezen sajátosság összefüggésében elemezte a Pp. vonatkozó szabályait).
- [31] 2.3. A Kp. 80. § (1) bekezdése értelmében a hatósági eljárásban kirendelt szakértőre úgy kell tekinteni, mintha a kirendelésére a közigazgatási perben került volna sor. A rendelkezésből két következtetés adódik: egyrészt a közigazgatási bíró – szükség esetén meghozandó és a Pp. hivatkozott szabályaira alapított – kirendelő végzése révén a szakértő megőrzi ezen minőségét a perben (szemben a jelen határozat IV/2.1. pontjában (Indokolás [26]) foglalt, a régi Pp.-n alapuló helyzettel). Másrészt a Kp. „átvezető” jellegű 80. § (1) bekezdése nem rendelkezik a megelőző (hatósági) eljárásban keletkezett szakvélemény érinthetlenségéről, avagy támadhatatlanságáról. Azzal éppen ellentétesen: a hatósági eljárásban benyújtott szakvélemény megalapozottsága, tartalma a felülvizsgált hatósági határozatba történt beépülését követően, a Pp. vonatkozó szabályainak megfelelően a közigazgatási perben is vitathatóvá válik. A Kp. 80. § (4) bekezdése értelmében ugyanis a megelőző eljárásban kirendelt szakértőre a Pp. kirendelt szakértőre vonatkozó szabályait kell alkalmazni (Pp. XXI. fejezet, 90. pontja).
- [32] Attól függően, hogy a szakvélemény előterjesztésére írásban vagy szóban kerül sor (a bíróság döntése alapján), a Pp. értelmében a felek arra észrevételt tehetnek. Ezen túlmenően a peres felek a szakvélemény kiegészítését indítványozhatják, valamint megfogalmazhatják azzal kapcsolatos aggályaikat (Pp. 313. § és 314. §). Ezt biztosítja a Kp. 80. § (2) bekezdése is, amely szerint a megelőző eljárásban keletkezett írásbeli szakvéleményt közölni kell azzal a féllel, akivel azt korábban nem közölték.
- [33] A szakvéleménnyel kapcsolatos kifogásait a felperes a közigazgatási perben is két irányban fogalmazhatja meg: a szakértő személyével; vagy a szakvélemény tartalmával összefüggésben. A Pp. 301. § (1) bekezdése sorolja fel a szakértő személyével szembeni kizárási okokat, amennyiben ezek igazolást nyernek, a bíróság a perből kizárja a szakértőt. Ebben az esetben a Pp. 311. §-a alapján a bíróság más szakértőt rendel ki.
- [34] Ettől elkülönítendő – és a jelen alkotmánybíróági eljárás szempontjából releváns helyzet –, amikor a keresetlel a szakértői vélemény tartalmát kifogásolja, vagyis azt állítja, hogy a megelőző eljárásban készített szakértői vélemény aggályos. Az aggályos szakértői vélemény meghatározását kirendelt szakértő esetében a Pp. 316. § (1) bekezdése rögzíti négy esetként felsorolva: 1. hiányos, illetve nem tartalmazza a szakvélemény jogszabályban előírt kötelező tartalmi elemeit; 2. homályos; 3. önmagával, illetve a perbeli adatokkal ellentétes; vagy 4. egyébként a helyességéhez nyomatékos kétség fér. A szakvélemény megjelölt kritériumok szerinti aggályossága a közigazgatási perben is a Pp. 315. § (1) bekezdése szerint másik szakértő kirendelését vonja maga után. A Kp. 78. § (1) bekezdése alapján érvényesülő Pp. 316. § (3) bekezdése értelmében ugyanis „az aggályos [...] kirendelt szakértőtől származó szakvélemény [...] a perben bizonyítékként nem vehető figyelembe”.

- [35] 2.4. Összefoglalva a Kp. és a Pp. szakértői bizonyításra vonatkozó rendelkezéseiből az alábbi megállapítások tehetők: 1. a hatóság által kirendelt szakértő főszabályként a közigazgatási perben is megőrzi szakértői státusát, ezért a megelőző eljárásban benyújtott szakvélemény kiegészítése, pontosítása a közigazgatási perben a bizonyítási eljárás részeként értékelendő; 2. a peres felek ugyanakkor a közigazgatási perben a Pp. általános szabályai szerint kifogásolhatják a szakvélemény tartalmát; 3. a hatósági eljárásban kirendelt szakértő szakvéleményének aggályossága a Pp. általános szabályai szerinti eljárási rendben másik szakértő kirendeléséhez vezetnek; 4. amennyiben a közigazgatási perben a megelőző eljárásban felmerült szakkérdéshez képest más irányú szakismeretet igénylő kérdések merülnek föl, úgy szintén a Pp. általános szabályai szerint kerülhet sor szakértői bizonyításra, és ez a helyzet nem teszi szükségessé a megelőző eljárásban részt vett szakértő perbeli kirendelését; 5. végül értelemszerűen érvényesülnek a Pp. általános szabályai abban az esetben, amikor a megelőző eljárásban kirendelt szakértő kizárására kerül sor.
- [36] 3. Az Alkotmánybíróság a szabályozási környezet áttekintését követően az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelmét vizsgálta, vagyis azt ítélte meg, hogy a Kp. 80. § (1) bekezdés indítvánnyal támadott „elsősorban” fordulata megfelel-e a normavilágosság követelményének. Ehhez az Alkotmánybíróság e területen kialakított gyakorlatát vette alapul.
- [37] 3.1. A 9/1992. (I. 30.) AB határozat szerint a jogállamiság elvéből levezetett jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is (ABH 1992, 59, 65). A 26/1992. (IV. 30.) AB határozat arra mutatott rá, hogy a jogszabály értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalma is a jogbiztonságból fakadó követelmény (ABH 1992, 135, 142). Az idézett megállapításokat az Alaptörvény hatályba lépése után – a 13/2013. (VI. 17.) AB határozat indokolása [28]–[34] bekezdésében foglaltak alapján – egyetértően idézte és megerősítette egyebek mellett a 24/2013. (X. 4.) AB határozat (Indokolás [48]) és a 3098/2016. (V. 24.) AB határozat (Indokolás [30]).
- [38] Az alkotmánybírósági gyakorlat szerint „[a]lkotmánysértésnek csak az minősül, ha a sérelmezett jogszabály tartalma olyan mértékben homályos, vagy rendelkezései annyira ellentmondásosak, hogy a tisztázatlanság feloldására a jogszabály-értelmezés már nem elegendő” {1263/B/1993. AB határozat, ABH 1994, 672–674; 3047/2013. (II. 28.) AB határozat, Indokolás [18]}. Tehát az Alkotmánybíróság a nem kellő pontossággal megfogalmazott jogszabályi rendelkezés esetében sem állapítja meg automatikusan a jogbiztonság sérelmét, ha a törvényi rendelkezés bizonytalansága a törvény alkalmazása során feloldható [26/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 135, 142]. A 24/2013. (X. 4.) AB határozat e megállapításokat megismételve és megerősítve kiemelte azt is, hogy „[a]z Alkotmánybíróságnak a norma egyértelműségének követelményével kapcsolatos eddigi gyakorlata szerint a jogszabályokat a magyar nyelv szabályainak megfelelően, világosan és közérthetően kell megszövegezni. A jogszabály-értelmezési nehézségeket általában a jogalkotói vagy jogalkalmazói jogszabály-értelmezés eszközeivel kell felszámolni” {Indokolás [49], lásd összefoglalóan: 3098/2016. (V. 24.) AB határozat, Indokolás [30]–[33]}. A szabályozás mindaddig nem sérti a normavilágosság elvét, amíg nem minősül a jogalkalmazó számára értelmezhetetlennek, illetőleg nem nyílik lehetőség a túlzottan általános megfogalmazás miatt szubjektív, önkényes jogalkalmazásra {3/2016. (II. 22.) AB határozat, Indokolás [11]}.
- [39] 3.2. A jelen ügyben a normavilágosság követelményével összefüggésbe hozható aggály nem áll fenn: a Kp. 80. § (1) bekezdés második mondata „elsősorban” fordulatának normatartalma – a jelen határozat IV/2. pontjában (Indokolás [25]) kifejtettek szerint – az Ákr., a Pp. és a Kp. szakértői bizonyításra vonatkozó szabályanyagának együttes alkalmazásával megállapítható. Eszerint a Pp. szakértői bizonyításra vonatkozó általános szabályai rendezik a szakértői bizonyítás alternatíváit, az egyes módozatok alkalmazási feltételeit, valamint a szakértő személyével, illetve a szakértői vélemény tartalmával összefüggő aggályok igazoltsága esetén annak jogkövetkezményeit. A Kp. vizsgált szabálya a közigazgatási per sajátosságaira tekintettel állapít meg eltérést, azzal azonban, hogy e speciális szabály nem zárja ki a Pp. általános előírásai perbeli alkalmazását. A Kp. vitatott fordulata tehát a megelőző eljárásban részt vett szakértő közigazgatási perben történő kirendelésének feltételét teremti meg, azonban perbeli kirendelését követően a Pp. általános szabályai érvényesülnek. A Kp. 80. § (1) bekezdés második mondat „elsősorban” fordulatának normatartalma a megelőző eljárásban részt vett szakértő

jogintézményével áll kapcsolatban, amely jogintézmény ugyanakkor elhelyezhető a szakértői bizonyítás rendszerében, megállapítható a többi szakértői módozattal összefüggő viszonya.

- [40] Mindezek alapján az indítvány az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével összefüggésben nem megalapozott.
- [41] 4. Az indítvány szerint a Kp. támadott 80. § (1) bekezdés második mondatának „elsősorban a megelőző eljárásban kirendelt” fordulata az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglaltakkal is ellentétes. Ennek oka a bírói indítvány szerint, hogy leszűkíti a bíróság mozgásterét a perbeli bizonyítás során, csupán akkor rendelhető ki ugyanis új (a megelőző eljárásban eljáró szakértő személyétől eltérő) igazságügyi szakértő, ha a szakértői vélemény tartalma a megelőző eljárásban eljáró szakértő nyilatkoztatása után továbbra is aggályos. Az indítvány – hivatkozva az Alkotmánybíróság 7/2013. (III. 1.) AB határozatára – a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét annak részjogosítványa, a hatékony bírói jogvédelem sérelmével is összefüggésbe hozza. Az Alkotmánybíróság ez alapján eljárása során először az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdéssel (*fair trial*) összefüggésben már kialakított dogmatikáját tekintette át, kitérve a „tisztességes eljárás” követelményének alkotmányos tartalmára; valamint annak – korlátozhatóság szempontjából is meghatározható – részjogosítványaira (a határozat indokolásának IV/4.1. pontja, Indokolás [42] és köv.); ezt követően elemezte az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében deklarált hatékony bírói jogvédelem követelményének bizonyításra vonatkozó alkotmányos tartalmát (a határozat indokolásának IV/4.2. pontja, Indokolás [47] és köv.), majd megvizsgálta, hogy a Kp. indítvánnyal támadott fordulata megfelel-e a méltányos, tisztességes eljáráshoz való jog és a hatékony bírói jogvédelem követelményének (a határozat indokolásának IV/4.3. pontja, Indokolás [51] és köv.).
- [42] 4.1. Az Alkotmánybíróság a tisztességes (méltányos) eljárás alkotmányos követelményének dogmatikáját a 6/1998. (III. 1.) AB határozatában foglalta össze: „a tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. [...] Egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása mellett lehet az eljárás méltánytalan vagy igazságtalan, avagy nem tisztességes.” {6/1998. (III. 1.) AB határozat, ABH 1998, 91, 95, megerősítette: 36/2013. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [31]; 3/2014. (I. 21.) AB határozat, Indokolás [59] és [73]}
- [43] Eszerint tehát a tisztességes eljáráshoz való jog nem csupán egy-egy eljárási szabály megsértésének, hanem a bíróság előtti eljárás egészének értékelését jelenti.
- [44] E gyakorlatát fenntartva, az Alkotmánybíróság a 3046/2019. (III. 14.) AB határozatában a tisztességes eljáráshoz való jog részjogosítványait a következőképpen bontotta ki: „Az ítékezés minőségét meghatározó követelmények egy részét közvetlenül az Alaptörvényben szabályozott, a tisztességes eljáráshoz való jog nevesített részjogosítványának is tekinthető intézményi és eljárási garanciák jelentik [így a törvény által létrehozott bíróság, a bírói függetlenség és pártatlanság kívánalma, a tárgyalás igazságossága, nyilvánossága és az észszerű határidőn belüli elbírálás követelménye, lásd: 22/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [49]]. A végső soron szintén a tisztességes eljáráshoz való jogra mint »anyajogra« visszavezethető, azzal logikai kapcsolatban álló jogosultságok egy másik csoportja önálló alapjogként került megfogalmazásra az Alaptörvényben [pl. az ártatlanság vételeme, a védelemhez való jog, lásd: Alaptörvény XXVIII. cikk (2)–(3) bekezdései]. Vannak továbbá a tisztességes eljáráshoz való jogból levezethető, az Alaptörvényben nem nevesített, de az Alkotmánybíróság által elismert részjogosítványok is [pl. a fegyveregyenlőség követelménye, lásd: 22/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [49], az indokolt bírói döntéshez való jog, lásd: 7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [28]–[34]]. E jogosítványokat az eljárási törvények több esetben külön szabályokkal megerősítik és részletszabályokkal kibontják.” (Indokolás [48])
- [45] A korlátozhatóság oldaláról közelítve egyes eljárási szabályok, eljárási garanciák sérelme csak az abszolút, tehát korlátozhatatlannak minősített generális alapjog sérelme oldaláról vizsgálhatóak. Tehát értékelés eredménye, hogy az eljárási szabály megsértése összességében méltánytalan, „tisztességtelenné” tett-e az eljárás egészét. „Ilyen esetben azt kell mérlegelni, hogy az állított jogsértés olyan jellegű és súlyú volt-e, amely összességében, az eljárás egészét tekintve nem volt méltányos az indítványozóra nézve, és ezért a tisztességes eljáráshoz való jog – mint a vizsgált eljárás egészére vetített alapjog – sérült. Egyes [...] részjogosítványok vagy arra visszavezethető jogosultságok [a 14/2002. (III. 20.) AB határozat szóhasználatával élve: »összetevők«, »kívánalmak« (ABH 2002, 101, 109)] szintén abszolút jellegűek abban az értelemben, hogy megsértésük lényegében – mivel maguk is mérlegelés eredményei – automatikusan alaptörvényellenesség megállapítására vezet (pl. a pártatlan bírósághoz való részjogosultság sérelme, amely megállapítása esetén nem igazolható).

Más részjogosítványok és nevesített alapjogok korlátozása azonban nem feltétlenül jelent abszolút értelemben alaptörvény-ellenességet [pl. a tárgyalás tartásához való jog, lásd 3027/2018. (II. 6.) AB határozat, Indokolás [33]–[50]]. A »tisztesseges eljáráshoz való jog részét képező részjogosultságok [...] korlátozására az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésébe foglalt, szigorú követelményeket támasztó szükségességi-arányossági teszt alkalmazásával lehetőség van« {17/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [103]}." {3046/2019. (III. 14.) AB határozat Indokolás [49]–[51]}.

- [46] Az Alkotmánybíróság a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog generális alkotmányos tartalmához és részjogosítványaihoz fűzött gyakorlatának bemutatását követően az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdéséből fakadó, bizonyításra vonatkozó követelmények vizsgálatára tért át.
- [47] 4.2. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése „egy processzuális alapjogot tartalmaz, amely elsősorban a bírósági eljárással szemben támasztott eljárási garanciák rendszerét jelenti” {3296/2018. (X. 1.) AB határozat, Indokolás [42]}.
- [48] A 3223/2018. (VII. 2.) AB határozatban az Alkotmánybíróság deklarálta, hogy a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés] nem azonosítható a tisztességes bírósági eljáráshoz való joggal, amelyet az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése garantál (Indokolás [34]).
- [49] Az Alkotmánybíróság a bírói döntés Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálata során született 3104/2014. (IV. 11.) AB végzésében a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog és a szabad bizonyítás közötti összefüggés lényegét a következőképpen foglalta össze. Elsősorban megállapította, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése „kifejezett módon nem rögzít semmilyen elvárást a bizonyítás rendszerét, szabályait, a bizonyítékok kizárását illetően”. Ezt követően deklarálta: „Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a bizonyítási rendszer, a konkrét bizonyítási szabályok kialakítása a jogalkotó feladata, melyet a jogalkalmazó bíróságok értelmeznek. A bizonyításra vonatkozó rendelkezések szoros összefüggést mutatnak a tisztességes eljáráshoz való joggal, ám ezen alapjog, továbbá más alapjogok (például a magánszféra védelme, emberi méltóság védelme, kínzás tilalma, védelemhez való jog) és alkotmányos rendelkezések (különösen a jogállamiság tétele) által kijelölt kereteken belül a jogalkotó nagyfokú szabadságot élvez ezek meghatározása során.” {3104/2014. (IV. 11.) AB végzés, Indokolás [17]–[19]}.
- [50] Az Alkotmánybíróság 3174/2014. (VI. 18.) AB határozatában szabad bizonyításra vonatkozó gyakorlatát a következőkkel egészítette ki: „a jogalkotó mérlegelésének eredményeképpen kialakult bizonyítási rend – amennyiben az más alkotmányos követelményeknek is megfelel – alkalmazása elvárható a hatóságoktól, a bíróságoktól. Az ügyfelek, peres felek számára sem annak terhe, sem vélt kedvezősége esetén nem térhet el a hatóság vagy bíróság attól a törvényi parancstól, amely számára meghatározza, hogy mely bizonyítékot vehet adott ügyben figyelembe.” {3174/2014. (VI. 18.) AB határozat, Indokolás [17] és [19]} Tehát a törvényalkotó előre meghatározza a lehetséges bizonyítási eszközök körét, amelyek alkalmazását azután a perbeli állításait bizonyító fél saját belátása szerint indítványozza vagy mellőzi a bíróság előtt.
- [51] 4.3. Az Alkotmánybíróságnak jelen ügyben azt kellett vizsgálnia, hogy a megelőző eljárásban eljáró szakértő közigazgatási perben történő kirendelését előíró szabály sérti-e a hatékony bírói jogvédelmet, ezen keresztül érinti-e az eljárás (közigazgatási per) *fair* jellegét. Az Alkotmánybíróság – áttérve a támadott rendelkezés és annak szabályozási környezete alkotmányossági vizsgálatára – elsőként a bizonyítás (ezen belül a szakértői bizonyítás) közigazgatási perre vonatkozó szabályozását elemezte. Mivel a bírói indítvány valójában a Pp. szakértői bizonyításra vonatkozó szabályozásához viszonyítva állítja a Kp. támadott fordulatainak alaptörvény-ellenességét, az Alkotmánybíróság szükségesnek tartotta a vizsgálat során szem előtt tartani a Pp. hivatkozott rendelkezéseit, továbbá rámutatni a közigazgatási per sajátosságaira. Az indítvány tartalmához illeszkedve ezúton ítélt meg ugyanis, hogy a Kp. támadott fordulata az általános polgári perre vonatkozó jogszabályokhoz képest a fél számára méltánytalan, a bírói jogvédelmet megkérdőjelező szakértői bizonyítást vezetett-e be a közigazgatási perbe.
- [52] Az Alkotmánybíróság a Kp. 80. § (1) bekezdés második mondatának vizsgálata során – figyelemmel az Alaptörvény 2019. január 1-jével hatályos 28. cikk második mondatára – áttekintette a Kp. javaslatához fűzött indokolást, amely a megelőző eljárásban kirendelt igazságügyi szakértő alkalmazásával összefüggésben a következőket tartalmazza. „A törvény a perben kirendelt szakértővel azonosítja a megelőző eljárásban kirendelt szakértőt, a háttérszabályként érvényesülő polgári perrendtartás rendszerén keresztül azonban azt is biztosítja, hogy a felperes a szakvéleményt támadja, amire a szakértővel szemben fennálló kizárási okok alapján, illetve a jog-

szabályban a szakvéleménnyel szemben támasztott követelmények megsértésre hivatkozással van elsősorban lehetőség. A felmentett vagy a perből kizárt szakértő helyett a bíróság hivatalból másik szakértőt rendel ki. Aggályos szakvélemény esetében, ha annak oka a szakértő által adott felvilágosítás után sem volt megszüntethető, a felek a perben új szakértő kirendelését indítványozhatják. A perrendtartás a felperes számára a közigazgatási eljárás során elkészült szakértői vélemény megkérdőjelezését teszi lehetővé, nem pedig lecserélését.”

- [53] Mivel az indítványozó kifejezetten a polgári perben irányadó eljárási garanciák hiányát kéri számon a Kp. támadott rendelkezésén, az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kellett a közigazgatási per sajátosságait, amelyek a szakértői bizonyítás ezen eltérő szabályainak megalkotását indokolják.
- [54] A régi Pp. rendszeréhez képest a Kp., vagyis a közigazgatási per jog kodifikálása, lehetőséget teremtett arra, hogy a jogalkotó olyan eljárási szabályokat alkosson, amelyek a közigazgatás valamennyi cselekvésével szemben alkalmasak a hatékony jogorvoslat (jogvédelem) biztosítására.
- [55] A közigazgatási pernek a polgári perhez képest közhatalmi jellegű eljárási előzménye van: a közigazgatási eljárásban egymással eljárási (főként hierarchizált, alaki) jogviszonyban álló felek kerülnek át bíróság előtti, mellérendelt pozícióba. A közigazgatási hatósági eljárás sajátosságai, összefüggésben az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdéséből eredő részjogosítványokkal, hatással vannak az érdemi döntés bírósági felülvizsgálatára, annak minőségére. Vagyis a közigazgatási per sajátos jellemzőit determinálják.
- [56] Az Alkotmánybíróság a közigazgatási per jellemzőit, valamint a közigazgatási eljárás sajátosságait vizsgálva a következőket hangsúlyozta.
- [57] Az Alkotmánybíróság 3174/2014. (VI. 18.) AB határozata szerint „maga a per tárgya a határozat törvényességének felülvizsgálata, így a bíróságnak a perben azt kell vizsgálnia, hogy a hatóság megtartotta-e a közigazgatási eljárás, ezen belül a bizonyítékok felhasználására vonatkozó szabályokat is” {3174/2014. (VI. 18.) AB határozat, Indokolás [16]}.
- [58] Az Alkotmánybíróság 3223/2018. (VII. 2.) AB határozatában bírói indítvány alapján eljárva elemezte a közigazgatási hatósági eljárás sajátosságait. „Szükséges emlékeztetni a hatósági eljárások sajátos jellemzőjére is. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálya alatt is fenntartotta azon megállapítását, miszerint »a hatósági eljárások a közhatalom birtokában lévő állami szerv által folytatott, célhoz kötött, vizsgálati jellegű eljárások« {165/2011. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2011, 478, 520; idézi: 3342/2012. (XI. 19.) AB határozat, Indokolás [13]}. Az idézett döntésben a testület a hivatalbóli eljárás sajátosságaival jellemezte a hatósági eljárást és a jogszabályokban megnyilvánuló közérdek közhatalom útján történő érvényesítését. Megállapította, hogy a kötelező vizsgálati jelleg különbözteti meg a közigazgatási eljárást a polgári, avagy a büntetőeljárás sajátosságaitól: a döntés alapját képező tényállást és annak valódiságát az eljárásban egyéni érdekeltiség nélküli, de a köz érdekében fellépő hatóság köteles feltárni és bizonyítani. A közigazgatási szerv dönti el, hogy melyek a döntés meghozatalához szükséges, és melyek az irreleváns tényállási elemek. Jogállami körülmények között ugyanakkor a jogalkotó a közigazgatási hatósági eljárások esetében nem írhat elő a *fair* eljáráshoz való joggal ellentétes, az ügyfél és más érintett személy érdekeit teljes mértékben figyelmen kívül hagyó eljárási rendet [165/2011. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2011, 478, 520].
- A közigazgatási szerv a jogalkalmazás során, a konkrét eljárásaiban sem hagyhatja figyelmen kívül az ügyfél jogait, egyidejűleg kell teljesítenie közérdekvédelmi és szubjektív jogvédelmi funkcióját.” (Indokolás [30]–[31])
- [59] E döntésében az Alkotmánybíróság deklarálta a XXIV. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes hatósági eljáráshoz való jog részét képező nyilatkozattételi és védekezéshez való (ügyféli) jog bizonyítási eljárásra vonatkozó jelentőségét: „Az iratbetekintés ahhoz a követelményhez igazodik, hogy az ügyfél jogait gyakorolni, kötelezettségeit teljesíteni tudja. A vizsgálati típusú eljárásokban e jog biztosítja, hogy a hatóság jogi álláspontjával szemben az ügyfél szükség szerint ki tudja alakítani a nyilatkozatait, észrevételeit, indítványait tartalmát, a hivatalból indított, felelősséget megállapító hatósági eljárásokban pedig védekezését. Ennek megfelelően a tisztességes hatósági eljáráshoz való jognak szerves részét képezi a nyilatkozattételhez és – olyan szakigazgatási eljárásokban, amelyek retrospektív szemléletű ellenőrzést folytatnak le és bírság kiszabásához is vezethetnek – a védekezéshez való jog. E nyilatkozattételhez és védekezéshez való jog érvényesülése feltételezi, hogy az ügyfél (adózó) megismerhesse a hatóság bizonyítási eljárását, az annak keretében beszerzett okirati és egyéb bizonyítékokat, amelyekre a hatóság az ügyfelet érintő döntéseit alapozza.” {3223/2018. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [36]}
- [60] A közigazgatási hatósági eljárás és közigazgatási per összefüggését Magyary Zoltán a következőképpen foglalta össze: „[K]özigazgatási eljárásban a közigazgatási hatóság és a magánfél állnak egymással szemben, de a hatóság nemcsak fél, hanem egyúttal a közérdek képviselője és ő is dönt”; tehát a hatóság dönt „olyan ügyben,

amelyben ő az egyik érdekelt fél. A közigazgatási fellebbevitel során az eljáró hatóság változik, de a hatóság és a felek viszonya ugyanaz marad. A közigazgatási bíráskodás ezzel szemben azt jelenti, hogy a közigazgatási hatóság és a felek közti jogvitát egy olyan harmadik dönti el, aki a közigazgatástól és a felektől egyaránt független, és a bírói függetlenségnek ugyanazokat a biztosítékait élvezzi, mint a rendes bíróságok.” (Forrás: Magyary Zoltán: Magyar Közigazgatás – A közigazgatás szerepe a XX. század államában. A magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje. Budapest, Magyar Királyi Egyetemi Nyomda, 1942, 624–625. mtdportal.extra.hu/books/magyary_zoltan_magyar_kozigazgas.pdf)

- [61] Mindebből az a következtetés adódik tehát, hogy az ügyfél – a közigazgatási per oldaláról nézve – nem a megelőző eljárás elszenvedője, hanem annak aktív, jogokkal felruházott részese. Így már a közigazgatási szakaszban lehetősége van a szakértői bizonyítással kapcsolatos nyilatkozatai, észrevételei megtételére.
- [62] A közigazgatási perhez képest „előzmény nélküli” polgári perben felmerülő szakkérdés tisztázására, bizonyítására kizárólag a perben kirendelt szakértő útján nyílik lehetőség (kivéttel képezhet ez alól a Pp. 306. §-a alapján más eljárásban kirendelt szakértő alkalmazása). E garancia közigazgatási perben történő érvényesülésének vizsgálata keretében az Alkotmánybíróság a következő megállapításokat tette.
- [63] A közigazgatási per sajátossága elsősorban annak céljával igazolható: a közigazgatási bíróság ugyanis nem csupán szubjektív jogvédelemre hivatott, hanem alkotmányos rendeltetése a közigazgatás feletti törvényességi felülvizsgálat is. Tekintettel arra, hogy az eljárás célja más, a bizonyítás céljának is ehhez kell illeszkednie. A közigazgatási per tárgya, szakértői véleményre alapított közigazgatási döntés vizsgálata esetén, ugyanis a hatóság döntését közvetlenül befolyásoló bizonyíték (tartalma és beszerzése) törvényességének vizsgálata, figyelembe véve annak megalapozottságát. Különös tekintettel arra, hogy a Kp.-beli bizonyítási eszközökhöz képest speciális szakértelmet igényel. Az Alkotmánybíróság a szakértő és szakhatóság jogintézményének hatósági eljárásban betöltött jelentőségével összefüggésben a 4/2019. (III. 7.) AB határozatában a következőket hangsúlyozta: „Hatósági eljárási alapelv, hogy csak akkor van szükség az eljáró hatóságon kívüli hatóság (szakhatóság), szakértő megkeresésére, ha az adott szaktudás nem áll rendelkezésre az adott hatóságnál, vagy ha a jogszabály maga rendelkezik arról, hogy valamely szervet kötelező megkeresni” (Indokolás [55]).
- [64] Figyelemmel tehát a megelőző eljárás és a közigazgatási per megkerülhetetlen összefüggéseire, a közigazgatási per céljára és arra a tényre is, hogy a közigazgatási pert kezdeményező fél részese volt a megelőző eljárásnak is, a Kp. indítvánnyal támadott 80. § (1) bekezdés második mondata „elsősorban a megelőző eljárásban kirendelt” fordulata összességében és a szabályozás szintjén nem teszi a közigazgatási pert méltánytalanná a fél számára. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében deklarált tisztességes bírósági eljáráshoz való jogból nem következik, hogy a közigazgatási per *fair* (méltányos) jellege csupán új szakértői vélemény beszerzésével lenne megőrizhető. Az indítvány szerinti költség-hatékonyság, avagy az egyes peres eljárásoknak a Kp. 80. § (1) bekezdésén alapuló esetleges elhúzódnása a szabályozás szintjén nem, csak konkrét, egyedi eljárások kapcsán vizsgálható. Abban az esetben ugyanis, ha a megelőző eljárásban benyújtott szakvélemény esetleges elmentmondásai, hiányosságai a közigazgatási perben a korábbi szakértő szóbeli avagy írásbeli (kiegészítő) szakvéleményével tisztázhatók, úgy a peres eljárás nem feltétlenül eredményez költségtöbbletet, és nem növeli szükségtelenül a pertartamot sem.
- [65] A vizsgált szabályozás nem akadályozza azt, hogy a bíróság elvégezze a közigazgatási döntés törvényességének teljes körű vizsgálatát, ideértve a támadott szakértői vélemény tartalmát is. A támadott fordulat nem zárja ki új szakértő kirendelésének indítványozását abban az esetben, ha a szakértő által adott kiegészítés, felvilágosítás sem szünteti meg a peres fél kellően alátámasztott aggályait. A Kp. és a Pp. szabályai alapján a szakértői vélemény megkérdőjelezhető, újabb szakértő kirendelése sem tiltott, vagyis nincs kivéve a bizonyítékok rendszeréből. A jogalkotó a Kp. vonatkozó szabályának megalkotásával nem zárta ki a jogkérdésben történő bírói felülvizsgálatot, nem szűkült ugyanis a közigazgatási határozat megalapozottsága szempontjából szükséges bizonyítási eljárás lefolytatása. Ezt támasztja alá egyebekben a Pp. 276. § (3) bekezdése is, amely deklarálja, hogy a bíróság nincs kötve a peres fél által előterjesztett bizonyítási indítványhoz, a bizonyítás felvétele tárgyában hozott határozatához. A Pp. 276. § (5) bekezdése ezt kiegészíti: „A bíróság mellőzi a bizonyítás elrendelését vagy a már elrendelt bizonyítás lefolytatását, ha az a jogvita elbírálása szempontjából szükségtelen.”
- [66] Mindebből következik, hogy továbbra is a bíróság feladata az aggályosnak vélt szakértői vélemény perben való alkalmazhatóságának megítélése. Bizonyítékok értékelésekor a közigazgatási perben eljáró bíróság nem hagyhatja figyelmen kívül, hogy közigazgatási ügyekben a közigazgatási szerv által már meghozott és indokolt határozatokat vizsgál felül, bizonyítékok újraértékelése esetén a bírói döntés indokolásának ki kell térnie a közigazgatási döntés indokaira és azok cáfolatára, ha szükséges. A Kp. támadott fordulata, törvényes keretet szabva a bizonyítási eljárás lefolytatásának, más rendelkezésekhez hasonlóan, mint például a bizonyítási indítvány

előterjesztése határidejének meghatározása [78. § (3) bekezdése], vagy a bizonyítékként hivatkozott tények és körülmények körének meghatározása [78. § (4) bekezdése]; érinti a szabad bizonyítás elvét, ám e rendelkezések nem zárják el a bíróságot attól, hogy megalapozott, vagyis releváns tényeken alapuló döntést hozzon. Sem eljárási, sem pedig anyagi jogi akadálya nincs annak, hogy a Kp. alapján eljáró bíróság önálló, érdemi vizsgálatot végezzen a bizonyító fél által felvetett, a megelőző eljárásban elkészített szakértői vélemény tartalmára vonatkozóan. A megelőző eljárásban részt vevő szakértő közigazgatási perben történő alkalmazása nem jelenti azt, hogy a bíróság a közigazgatási szerv döntéséhez kötve lenne a per során.

[67] Mindezen indokok alapján a megelőző (közigazgatási) eljárás és a közigazgatási per kapcsolatára alapozó, támadott törvényi rendelkezés nem sérti a közigazgatási perekkel szemben is követelményként támasztott hatékony bírói jogorvoslat jogát sem.

[68] 5. Az indítványozó bíró érvelésében arra is kitért – az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelmét állítva –, hogy önmagában már amiatt kizárt a megelőző eljárásban alkalmazott szakértő kirendelése közigazgatási perben, mert a kirendelő, vagyis a közigazgatási szerv, hatóság véleményével egyező állásponton van. Az Ákr. 71. § (3) bekezdése rendelkezik a szakértő kizárásáról, amelynek részleteit az Ákr. 23. §-a tartalmazza, vagyis a szakértő személyével szemben fennálló esetleges összeférhetlenségi aggályok már a megelőző eljárásban kiküszöbölhetők, orvosolhatók. Az Ákr. rendelkezésein túl az igazságügyi szakértőkről szóló 2016. évi XXIX. törvény (a továbbiakban: Isztv.) is tartalmaz garanciákat a szakértői tevékenységgel összefüggésben: az Isztv. Harmadik Rész XI. fejezete rendelkezik a fegyelmi vétség fogalmáról, valamint a fegyelmi eljárás szabályairól; míg a XII. fejezet részletezi az etikai eljárást, ez utóbbit egészíti ki a Kamara Etikai Kódexéről szóló a Magyar Igazságügyi Szakértői Kamara Küldöttgyűlésének 100/2017. (III. 22.) határozata. Az Isztv. 3. § (1) bekezdése alapján „[a]z igazságügyi szakértő feladata, hogy a hatóság kirendelése vagy megbízás alapján, a tudomány és a műszaki fejlődés eredményeinek felhasználásával készített szakvéleménnyel, a függetlenség és pártatlanság követelményének megtartásával döntse el a szakkérdést, és segítse a tényállás megállapítását”. E rendelkezés megsértése az Isztv. 93. § (1) bekezdése alapján fegyelmi vétségnek, vagy a 130. § (1) bekezdése szerint etikai vétségnek minősül.

[69] A jogalkotó mind a megelőző eljárás során (az Ákr. rendelkezései szerint), mind pedig a közigazgatási per során (a Pp. és az Isztv. rendelkezései szerint) szabályozza a szakértői működés garanciáit, és azok megsértése esetére eljárási rendet és szankciót nevesít, így az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes bírói eljáráshoz való jog sérelme ezzel összefüggésben nem igazolt.

[70] Figyelemmel arra, hogy az Alkotmánybíróság a támadott rendelkezéseket nem semmisítette meg, az Abtv. 45. § (1)–(2) és (4) bekezdésére tekintettel nem rendelte el a Kp. vizsgált rendelkezése alkalmazásának kizárását.

V.

[71] Az Alkotmánybíróság a határozat Magyar Közlönyben való közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdésének második mondata alapján rendelte el.

Budapest, 2020. január 21.

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
tanácsvezető, előadó alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: III/796/2019.

Megjelent a Magyar Közlöny 2020. évi 13. számában.

