



A felperes keresetet terjesztett elő a jogerős határozat ellen, melyben vitatta a kisajátítás jogalapját és annak összszerszerűségét is.

A bíróság a 2018. november 13. napján kelt 33.K.31.747/2018/30. számú jogerős közbenső ítéletével megállapította, hogy az I. rendű alperes 2018. február 19. napján kelt BP/1008/01963-5/2018. számú határozatával elrendelt kisajátítás jogalapja fennáll.

A felperes a perben a kisajátítással érintett ingatlan forgalmi értékének vizsgálata érdekében - a közigazgatási eljárás során beszerzett szakvéleménnyel kapcsolatosan megfogalmazott aggályaira tekintettel - új igazságügyi szakértő kirendelését kérte. A II. rendű alperes új igazságügyi szakértő kirendeléséhez nem járult hozzá, a Kp. 80. § (1) bekezdésére hivatkozással a megelőző eljárásban kirendelt szakértő kirendelését indítványozta. Az I. rendű alperes felhívás ellenére nem nyilatkozott a szakértő személyéről.

A bíróság a Kp. 80. § (1) és (3)-(4) bekezdéseinek, valamint a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) 307-315. §-ainak egybevetése révén, a Pp. 316. § (1) bekezdésében foglaltakat is megvizsgálva megállapította, hogy a megelőző eljárásban eljáró szakértőtől eltérő, új igazságügyi szakértő kirendelése iránti felperesi indítvány nem teljesíthető, a bíróságnak elsődlegesen a közigazgatási eljárásban szakvéleményt adott szakértőt kell kirendelnie a perben, és az általa nyújtott felvilágosítás útján kell megkísérelnie a szakvélemény felperes által állított aggályosságának kiküszöbölését.

## II. A l k a l m a z a n d ó j o g

Az Alaptörvény B. cikkének (1) bekezdése értelmében Magyarország független, demokratikus jogállam.

Az Alaptörvény XV. cikkének (1) és (2) bekezdései alapján a törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes.

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.

Az Alaptörvény XXVIII. cikkének (1) és (7) bekezdései szerint 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.

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

A Kp. 80. § (1) bekezdése értelmében 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. Az indítvány jogi indokolása

A bíróság hivatkozik az Alkotmánybíróság 39/1997. (VII.1.) AB határozatának I.2. pontjára, mely szerint a közigazgatási határozatok törvényessége bírósági ellenőrzésének szabályozásánál alkotmányos követelmény, hogy a bíróság a perbe vitt jogokat és kötelezettségeket az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében meghatározott feltételeknek megfelelően érdemben elbírálhassa. A közigazgatási döntési jogkört meghatározó szabálynak megfelelő szempontot vagy mércét kell tartalmaznia, amely alapján a döntés jogszerűségét a bíróság felülvizsgálhatja.

Az Alkotmány 57. § (1) bekezdése az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglaltakat testesítette meg korábban, ami összefüggésben áll az Alkotmány 57. § (5) bekezdése szerinti korábbi tartalomnak megfelelő Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében foglaltakkal is; mindkettő a tisztességes eljárás, illetve ehhez kapcsolódóan a hatékony jogvédelem követelményét rögzíti.

A Kp. hatálybalépése előtt a közigazgatási perekben a bíróság a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: régi Pp.) XX. fejezetét, a bizonyításra vonatkozóan pedig a régi Pp. ezen fejezet által felhívott általános szabályait (a bizonyításra vonatkozó X. fejezetét) alkalmazta. Speciális szakértelmet igénylő kérdés felmerülése esetén a bíróság a közigazgatási eljárásban kirendelt szakértőtől eltérő igazságügyi szakértőt rendelt ki, és a közigazgatási eljárás során vizsgált szakkérdést a perben egy új, a felektől - különösen is a közhatalmat gyakorló, ilyen pozícióban fellépő alperestől - független igazságügyi szakértő kirendelése útján vizsgálta felül. Ezt követően a közigazgatási eljárás során beszerezett, illetve a perben kirendelt szakértő által benyújtott szakvélemények összevetése, ütköztetése révén döntött a szakkérdésről, az arra alapított közigazgatási határozatról és a perbe vitt kereseti kérelemről.

A Kp. 80. §-a azonban újításként bevezette a közigazgatási jogvitába a megelőző eljárásban kirendelt igazságügyi szakértő alkalmazásának szükségességét. Tette ezt úgy, hogy a vizsgálandó szakkérdés azonossága esetén - tehát a per érdemét illetően - nem lehetőségként, hanem kötelezettségként rögzítette „elsősorban” a megelőző eljárásban kirendelt igazságügyi szakértő alkalmazását. Ez a szabályozás a közigazgatási jogvitában ahhoz a következményhez vezet, hogy amennyiben a felperes a keresettel támadott közigazgatási határozat alapjául szolgáló szakvéleményben foglaltakat vitatja, szakértőként ebben az esetben is „elsősorban” az alperes előtt már eljáró szakértőt kell a bíróságnak kirendelnie, aki egyúttal a perben kirendelt szakértővé is válik. Az „elsősorban” megfogalmazás azonban pontatlan kifejezés, nem világos, hogy a Kp. által előírt kötött eljárási rendben ez hogyan értelmezhető. A Pp. rendelkezéseivel összevetve ugyanis - ahogyan az az alábbiakban kifejtettek szerint látható - a megelőző eljárásban kirendelt szakértő alkalmazása egyértelműen nem lehetőséget, hanem kötelezettséget jelent a bíróság és a felek számára, és a szabályozásból nem érhető tetten az, hogy ezzel a szóhasználattal egyáltalán kívánt-e, és amennyiben igen, pontosan milyen esetben kívánt a jogalkotó eltérési lehetőséget biztosítani a főszabály alól.

A Kp. 80. § (1) bekezdésében írt kógens rendelkezés okából a közigazgatási eljárásban kirendelt szakértő szakvéleménye a bíróság által kirendelt szakértő szakvéleményével egy tekintet alá esik, a közigazgatási eljárásban adott szakvélemény a többi bizonyítékkal egyenrangú.

Amennyiben a felperes a bíróság megítélése szerint alappal hivatkozik a közigazgatási jogvitában arra, hogy a hatósági eljárásban eljáró szakértő szakvéleménye aggályos, úgy a perben a bíróságnak - a Kp. 80. § (4) bekezdésében foglalt, a Pp. XXI. fejezetének 90. pontjára utaló szabály révén - a Pp. 315. §-a alapján a először felvilágosítás nyújtására, a szakvélemény kiegészítésére kell felhívnia a szakértőt, a Kp. 80. § (2) bekezdésében foglaltakra figyelemmel azonban ebben az esetben is a kirendeléséről kell határozzon a bíróság. Amennyiben a szakvélemény ezt követően is aggályos marad, úgy az a Pp. 316. § (3) bekezdése alapján nem vehető bizonyítékként figyelembe a perben. Kizárólag ebben az esetben válik jogosulttá a bizonyító fél arra, hogy új szakértő kirendelését indítványozza a bíróság számára (Pp. 315. §-a). A Kp. 80. § (3) bekezdése azonban még ekkor is leszűkíti a bizonyító fél mozgásterét, hiszen kizárja - a polgári perben egyébként a bizonyítási eszközök jogalkotói szélesítésének eredményeként a felek számára választható - magánszakértő, illetve más eljárásban kirendelt szakértő alkalmazását.

A Kp. alapelvei között rögzíti, hogy a bíróság a jogvitát tisztességes, koncentrált és költségtakarékos eljárásban bírálja el (2. § (2) bekezdés). Ez a körülményes, hosszadalmas eljárás azonban nem alkalmas a jogalkotói cél - a peres eljárások észszerű határidőn belüli befejezése, költséghatékonyságának növelése - megvalósítására, hiszen az új igazságügyi szakértő kirendelése előtt a bíróságnak a megelőző eljárásban kirendelt szakértőt is ki kell rendelni és nyilatkoztatni, ami ugyancsak idő- és költségigényes folyamat. Előre látható továbbá, hogy ettől nem várható olyan, a bizonyító fél által is elfogadható eredmény, mint ha azonnal új igazságügyi szakértő kirendeléséről és új szakvélemény készíttetéséről határozná a bíróság. További szembetűnő aggály, hogy a megelőző eljárásban kirendelt szakértő közigazgatási jogvitában való kirendelésével járó - felvilágosítás vagy kiegészítő szakvélemény adása, illetőleg tárgyaláson történt megjelenése kapcsán felmerült - költségeit is annak a bizonyító félnek kell eltérő jogszabályi rendelkezés hiányában megelőlegeznie (a Kp. 78. § (1) bekezdése által felhívott Pp. 276. § (4) bekezdés b) pontja alapján), aki kifejezetten új igazságügyi szakértő kirendelése iránt kíván indítványt előterjeszteni, és nem ért egyet az általa aggályosnak tartott korábbi szakvéleményt készítő szakértő perbeli kirendelésével, azonban, ha el akar jutni addig, hogy a szakkérdést más igazságügyi szakértő is megvizsgálja, a Kp. és Pp. előzőekben ismertetett rendelkezései alapján nincs más választása, mint a megelőző eljárásban kirendelt szakértő kirendelésének indítványozása annak reményében, hogy a szakvéleménnyel kapcsolatos aggályok kiküszöbölése a bíróság megítélése szerint nem jár sikerrel.

Abban az esetben pedig, amikor a megelőző eljárásban beszerzett igazságügyi szakvélemény felperes által állított aggályos jellegét a bíróság nem észleli, a Kp. 80. § (1) bekezdése értelmében azonos szakkérdés tekintetében a közigazgatási eljárásban szakvéleményt adott igazságügyi szakértő igénybevétele kötelezővé válik. A Kp. 80. § (4) bekezdése rögzíti, hogy ennek során a Pp. kirendelt szakértőre vonatkozó szabályai alkalmazandók. Ebben a teljes mértékben a közigazgatási jogvitában eljáró bíró mérlegelésétől függő esetben pedig a szakkérdés ismételt, érdemi, teljes körű, új szakértő általi vizsgálatára egyáltalán nem kerülhet sor.

A bíróság álláspontja szerint a Kp. 80. § (1) bekezdésében foglaltak, és az annak következtében alkalmazandó, fentebb ismertetett jogi szabályozás sérti a tisztességes eljárás, a hatékony jogvédelem, illetve az egyenlő bánásmód követelményét is, mivel - a többi pertípustól eltérően -

speciálisan a közigazgatási perekben rendkívüli módon elnehezül a közigazgatási cselekményt vitató fél helyzete. A szabályozás abba az irányba mutat, hogy a jogvita a közigazgatási eljárás során már eldőljön; szűk a perbeli bizonyítási lehetőség, a bizonyító feleket az időbeli korlátok mellett (bizonyítást a Kp. 78. § (3) bekezdése szerint legkésőbb az első tárgyaláson lehet indítványozni) a Kp. 78. §-ában és 80. §-ában nevesített megszorítások is korlátozzák.

A szakértői bizonyítás tekintetében azokban az esetekben, amikor a megelőző eljárásban is kirendeltek igazságügyi szakértőt (tehát a szakkérdéssel érintett valamennyi, érdemben elbírálandó közigazgatási jogvitában, mivel ellenkező esetben a szakértő kirendelésének elmulasztásában megnyilvánuló súlyos eljárásjogi szabálysértés a határozat megsemmisítéséhez és a hatóság új eljárásra kötelezéséhez vezet), még jobban leszűkül a bizonyító fél mozgástere, hiszen a bíróság mind az aggálymentes, mind a kiküszöbölt aggálllyal érintett szakvélemény esetén kizárólag azt a közigazgatási eljárás során szakvéleményt adott igazságügyi szakértőt rendelheti ki, aki a gyakorlatban a hatósággal sok esetben - mint a perbeli esetben is, feltehetőleg szerződéses kapcsolat alapján - tartós munkakapcsolatban áll, az adott ügytípusban a hatóság által számos alkalommal kirendelésre kerül, így az egyik perbeli féltől - mégpedig az az eleve is (köz)hatalmi pozícióban lévő alperestől - függetlennek nem tekinthető, továbbá az ügy típusa, jellege folytán kifejezetten abban érdekelt, hogy a hatósággal megvalósuló eredményes együttműködése, a jövőbeni felkérések lehetősége továbbra is biztosított legyen számára.

A bíróság álláspontja szerint a közigazgatási pertípusban is garanciális jelentőségű a tisztességes eljárás és a hatékony jogvédelem, valamint az egyenlő elbírálás elvét érvényesítő azon követelmény, hogy ne csak a jogvitát érdemben elbíráló bíró, hanem az ügy érdemi megítélését képező szakkérdés vizsgálata során kizárólagos kompetenciával rendelkező - a jogvita alapját képező szakkérdés megítélését meghatározó módon befolyásoló - igazságügyi szakértő is független, pártatlan személy legyen, ne csak alkalmazásban, hanem más tartós jogviszonyban se álljon valamelyik féllel. A perbeli esetben azonban ez a követelmény nem teljesül, ami a bírósági jogorvoslatot formálissá teszi.

Egyes ügytípusok kapcsán további vizsgálandó körülményként jelentkezik az, hogy az adott ügyre vonatkozó ágazati jogszabály kötelező jelleggel előírja, mely szakértőt vagy szakértői szervet kell a szakkérdés eldöntéséhez igénybe venni. Pl.: a fogyatékosági támogatási kérelem elbírálása során a rehabilitációs szakértői szerv jár el a súlyos fogyatékoság minősítésének és felülvizsgálatának, valamint a fogyatékosági támogatás folyósításának szabályairól szóló 141/2000. (VIII.9.) Korm. rendelet 6. § (1) és 8. § (1) bekezdései, illetve a megváltozott munkaképességű személyek ellátásaival kapcsolatos eljárási szabályokról szóló 327/2011. (XII. 29.) Korm. rendelet 1. § (1) bekezdése értelmében; az innovációs járulékkal kapcsolatos eljárásokban pedig a tudományos kutatásról, fejlesztésről és innovációról szóló 2014. évi LXXVI. törvény 16. § (12) bekezdése, 36. §-a és 38. § (5) bekezdése, továbbá az adóigazgatási rendtartásról szóló 2017. évi CLI. törvény 101. § (1) bekezdése alapján a Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatalát keresheti meg szakértőként az adóhatóság. Ezekben az esetekben tehát nemcsak a közigazgatási határozatot, hanem az annak alapját képező szakkérdést is közigazgatási hatóság bírálja el, a jogszabály által a hatóságok között kötelezővé tett kvázi együttműködési rendszerben. Ez a Kp. 80. § (1) bekezdésében foglaltakkal és a korábbiakban ismertetett jogi szabályozással összevetve a megelőző eljárásban kirendelt szakértő(i) szerv) függetlenségét, pártatlanságát még inkább megkérdőjelezhetővé teszi.

A Kp. 80. § (1) bekezdésében rögzített szabályozással kapcsolatos kifogás a fentiekén túlmenően abban is áll, hogy a jogalkotó a szakkérdés közigazgatási jogvitabeli elbírálásának ily módon történő eljárásjogi szabályozását éppen egy olyan követelmény vonatkozásában teszi aggályossá, melynek vizsgálata a perben a bíró jogi szakértelmétől különválik, és egy olyan személy (igazságügyi szakértő) szakmai állásfoglalásán alapul, amit a bíró speciális szakértelem hiányában nem jogosult szakmailag felülvizsgálni, és annak értékelése körében - a Kp. 80. § (1) bekezdése által akadályozottan - a függetlenség és pártatlanság garanciális jellegű kritériumainak érvényre juttatása felett nem tud örködni.

Ahogy az Alkotmánybíróság a 7/2013. (III.1.) AB határozatában is megfogalmazta: „A tisztességes eljárás (fair trial) követelménye az eljárásjogi garanciák érvényesülését is felöleli, és ez olyan minőséget jelent, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet csupán megítélni.” „Az Alkotmánybíróság értelmezésében tehát a tisztességes eljáráshoz fűződő jog körébe tartozik a hatékony bírói jogvédelem követelménye, amely szerint a jogi szabályozással szemben alkotmányos igény, hogy a perbe vitt jogokról a bíróság érdemben dönthessen. Önmagában a bírói út igénybevételének formális biztosítása ugyanis nem elegendő az eljárási garanciák teljesedéséhez, hiszen az alkotmányos szabályban előírt garanciák éppen azt a célt szolgálják, hogy azok megtartásával a bíróság a véglegesség igényével hozhasson érdemi döntést. A tisztességes eljárás követelménye tehát magában foglalja a hatékony bírói jogvédelem igényét is. A tisztességes eljárás alkotmányos követelményrendszerét kielégítő hatékony bírói jogvédelem pedig attól függ, hogy az eljárási szabályok értelmében a bíróság mit vizsgálhat felül.”

Ahogy továbbá arra az Alkotmánybíróság a 2018. október 2. napján kelt IV/957-14/2017. számú határozatában is utalt: „Az ügyféli jogok csorbulása emellett a jogorvoslatok számának növekedésével is jár, amely a tisztességes eljáráshoz való jog immanens részét képező ésszerű időn belül történő elbírálás követelménye ellen hat.”

A szakkérdéssel érintett közigazgatási jogvitákban azonban a hatósági eljárásban beszerzett szakvéleményben foglalt megállapításon alapul maga a támadott közigazgatási cselekmény (közigazgatási határozat), melynek anyagi jogi megfelelőségét a bíróság annak függvényében tudja érdemben megvizsgálni, hogy a szakkérdésben megfelelő döntés született-e a hatósági eljárásban. Amennyiben ezt a perben is a közigazgatási eljárásban kirendelt szakértő - esetlegesen pontosított, kiegészített - szakvéleményére alapítottan kell a bíróságnak megvizsgálnia, úgy a hatékony jogorvoslat lehetősége a felperes számára elvész. A közigazgatási eljárásban ugyanis a szakértő szakmai állásfoglalását már megadta a kompetenciájába tartozó adott kérdésben, így annak a kereseti kérelemre vonatkoztatott kérdésekkel való esetleges kiegészítése, pontosítása nem egyenértékű azzal, mintha a - szakkérdésben legtöbbször laikus - felperes által állított, szakvéleménnyel szemben támasztott aggályokat szakmai szempontok szerint, a közigazgatási határozat elleni egyedüli bírósági jogorvoslatként nyitva álló közigazgatási jogvitában a felektől független igazságügyi szakértő vizsgálná meg teljes körűen, egy új szakvélemény előterjesztése útján.

A bíróság utal továbbá arra is, hogy bármilyen tárgyú szakkérdés tekintetében valószínűtlen az, hogy az adott szakmai kérdésben egyszer már állást foglalt szakértő utóbb az álláspontjával szemben felhozott aggályokat megvizsgálva szakmai álláspontját lényegesen, gyökeresen megváltoztassa, illetve felülírja, és amennyiben ez esetlegesen meg is történik, az így kialakított újabb szakmai

**Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság**  
**33.K.31.747/2018/44.**

állásponttal kapcsolatban is felmerül az az aggály, hogy azt - akár részben - a szakértővel huzamos munkakapcsolatban álló alperesi hatóság érdekeinek, esetleges hallgatóságos elvárásainak figyelembevételével alakítja ki. A Kp. 80 § (1) bekezdésében rögzített szabályozás így egy olyan veszélyforrást kíván intézményesíteni a közigazgatási jogviták elbírálásának kereteibe, ami jelen formájában ellentétes az Alaptörvény fentebb megjelölt rendelkezéseivel.

A fentiekben kifejtettek tekintetével a bíróság a rendelkező részben foglaltak alapján kezdeményezi, hogy az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 41. § (1) bekezdése alapján állapítsa meg a Kp. 80. § (1) bekezdése második mondata „elsősorban a megelőző eljárásban kirendelt” fordulatának alaptörvény-ellenességét, valamint semmisítse meg a fent megjelölt jogszabályi rendelkezést. Figyelemmel továbbá az Abtv. 52. § (1b) bekezdésében foglaltakra, a bíróság indítványozza, hogy az Alkotmánybíróság elsődlegesen az Abtv. 45. § (4) bekezdése alapján rendelje el a fent megjelölt jogszabályi rendelkezés általános alkalmazási tilalmát valamennyi folyamatban lévő közigazgatási jogvitában, másodlagosan az Abtv. 45. § (2) bekezdése alapján rendelje el annak egyedi ügyben történő alkalmazhatatlanságát.

A bíróság az Alkotmánybíróság eljárásának kezdeményezéséről és a peres eljárás felfüggesztéséről a Kp. 34. § b) pontja alapján irányadó Pp. 126. § (1) bekezdés b) pontja, valamint az Abtv. 25. § (1) bekezdése alapján rendelkezett.

A végzés elleni fellebbezés lehetőségét a Pp. 128. § (5) bekezdése zárja ki.

A bíróság tájékoztatja a feleket arról, hogy a per 2019. év június hó 13. napjának 10 óra 30 percére kitűzött folytatóságos tárgyalásán a fentiekre tekintettel nem kell megjelenniük.

Budapest, 2019. április 25.



A kia



