



IGAZSÁGÜGYI MINISZTER

Iktatószám: XX-AJFO/183/2019.
Hivatkozási szám: III/796-2/2019.

████████████████████
alkotmánybíró
részére

Alkotmánybíróság

Budapest

Donáti utca 35-45.

1015

Tárgy: válasz az Alkotmánybíróság megkeresésére a III/796-2/2019. sz. ügyben

Tisztelt Alkotmánybíró Asszony!

Köszönettel vettem kézhez az Alkotmánybíróság jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezés tárgyában meghozott III/796-2/2019. számú végzését (a továbbiakban: végzés).

A tárgybeli ügyben az indítványozó bíró az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 41. § (1) bekezdése alapján a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (továbbiakban: Kp.) 80. § (1) bekezdés második mondata "*elsősorban a megelőző eljárásban kirendelt*" fordulatanak alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól. Továbbá tekintettel az Abtv. 52. § (1b) bekezdésében foglaltakra a bíró indítványozta, 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 álláspontja szerint a Kp. 80. § (1) bekezdésében foglaltak sértik a tisztességes eljárás, a hatékony jogvédelem és az egyenlő bánásmód követelményét, mivel speciálisan a közigazgatási perekben rendkívüli módon elnehezül a közigazgatási cselekményt vitató fél helyzete.

Az indítvánnyal, valamint a végzéssel kapcsolatos jogi véleményemről az alábbiak szerint tájékoztatom.



1. Az ügy érdemében

Előjáróban indokolt utalni arra, hogy az indítvány bár megjelöli az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, továbbá az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdéseit, ezen rendelkezésekkel összefüggésben érdemi alkotmányjogi érvelést az indítványozó nem ad elő az Abtv.-ben foglalt követelmények ellenére. Emellett az alábbiakban részletesen kifejtett indokokra tekintettel álláspontom szerint az indítványozó a tisztességes eljárás követelménye kapcsán – az idézett alkotmánybírói gyakorlattal összefüggésben – sem támasztja alá a támadott szabályozás kapcsán állított alaptörvény-ellenességet.

1.1. Az indítvány érdemében foglaltak nem kisajátítás-specifikusak, a bíró ugyanis az alaptörvény-ellenességet általános jelleggel, a közigazgatási perrendtartásról Kp. 80. § (1) bekezdésében az „*elsősorban a megelőző eljárásban kirendelt*” szövegrésszel szemben állítja és kéri ezen szövegrész Alkotmánybíróság általi megsemmisítését.

A Kp. XIV. fejezete a bizonyítás és így a szakértői bizonyítás szabályozását is a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) szabályaira utalással állapítja meg. A Kp. 78-80. §-a ebben a körben kizárólag a közigazgatási perekben érvényesülő eltérő és kiegészítő szabályokat tartalmazza. Ahogyan a törvény miniszteri indokolása is kiemeli, a speciális bizonyítási szabályok megalkotásának kiemelt célja volt, hogy a bírósági eljárás ne válhasson másod-, illetve harmadfokú közigazgatási eljárássá, a tényállás tisztázásának helyszíne a megelőző eljárás legyen. Ennek eszközei a megelőző eljárásban nem értékelt tények, körülmények vizsgálatának korlátozása, a bizonyítási indítványok perbeli előterjesztésének időbeli korlátozása, valamint ebbe a körbe illeszkedik a Kp. bírói indítvánnyal vitatott 80. §-a is. A jogalkotó deklarált célja volt emellett, hogy mind a Kp., mind a Pp. által alapelvei szinten rögzített perhatékonysági elvet a közigazgatási perek bizonyítási szabályai is leképezzék. Figyelembe kell venni továbbá, hogy az új bírósági eljárási kódexek elfogadására átfogó igazságszolgáltatási reform keretein belül került sor, amelynek megelőző lépése volt az igazságügyi szakértői működésre vonatkozó szabályozás megújítása az igazságügyi szakértőkről szóló 2016. évi XXIX. törvény (a továbbiakban: Szakértői tv.) elfogadásával. A Kp. megelőző eljárásban kirendelt igazságügyi szakértőre vonatkozó szabályai így nem is vizsgálhatóak önmagukban, azok a Pp. szakértői bizonyítási rendszerébe illeszkednek és a Szakértői tv. által meghatározott garanciákra épülnek.

1.2. A kisajátítási ügyekben gyakorlatilag minden esetben sor kerül szakértő kirendelésére. A kisajátításról szóló 2007. évi CXXIII. törvény (a továbbiakban: Kstv.) értelmében ugyanis a kisajátított ingatlanért járó kártalanítás összegének meghatározásához a kisajátítási hatóság – ha a szükséges szakértelemmel nem rendelkezik – a kisajátításra vonatkozó szakvélemény elkészítése céljából az igazságügyi szakértői tevékenységről szóló törvény szerinti szakértőt rendel ki [Kstv. 25. § (2) bekezdés]. A kisajátítási eljárással szembeni közigazgatási perben alapvetően két fő érdemi kérdés vitatható: a kisajátítás jogalapja, valamint a kártalanítás összegszerűsége. A kártalanítás összegszerűségét mind az ingatlan tulajdonosa, mind a kisajátítást kérő vitathatja, de a gyakorlatban a tulajdonosok által indított – a kisajátítási eljárásokhoz képest egyébként kisszámú – per a jellemző, melyben a tulajdonosok kevésnek találják a hatóság által megállapított kártalanítás összegét. A kártalanítás összegének vitatása alapvetően a határozat alapjául szolgáló szakértői vélemény vitatását is jelenti.

A Kp. hatályba lépését megelőzően alkalmazandó, a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: 1952-es Pp.) XX. fejezetének alkalmazásában tipikus problémaként jelentkezett az, hogy a bíróság a kisajátítási eljárásban kirendelt szakértő véleményét a közigazgatási perben szakértői véleményként nem tudta figyelembe venni, ezért – ha annak szükségességét látta – legfeljebb „szakértő-tanú” szereplőként hallgatta meg. A

A bizonyító fél a Kp. szabálya alapján sincs elzárva attól, hogy vitassa a megelőző eljárásban kirendelt szakvélemény tartalmát, a Pp. 317. § (1) bekezdés d) pontja alapján pedig a bírónak a pervezetés keretében fel is kell hívnia a fél figyelmét, ha a kirendelt szakértői vélemény aggályosságát [Pp. 316. § (1) bekezdés] észleli. Ezt a szabályt a közigazgatási perekben a megelőző eljárásban kirendelt igazságügyi szakértői véleményre is alkalmazni kell. Az 1952-es Pp., és a Kp. 78. § (1) bekezdés alapján alkalmazandó Pp. is a szabad bizonyítás elvén, illetve a Pp. által alkalmazott megjelölés szerint a tényállás szabad megállapításának elvén [1952-es Pp. 3. § (5) bekezdés, Pp. 263. §] és ennek alapján a bizonyítékok szabad mérlegelésének elvén nyugszik, melynek értelmében a bíróság a perben jelentős tényeket a felek tényállításainak és perben tanúsított magatartásának, valamint a per tárgyalása során megismert bizonyítékoknak és egyéb peradatoknak az egybevetése, egyenként és összességében történő értékelése alapján a meggyőződése szerint állapítja meg [1952-es Pp. 206. § (1) bekezdés, Pp. 279. §]. A szakértői vélemény aggályosságának alátámasztása körében a fél bármely előadása vagy az általa benyújtott, akár szakértő által készített, de a perben szakvéleménynek nem minősülő nyilatkozat is elfogadható, azonban mivel a Kp. 80. § (3) bekezdése alapján ilyen esetben eltérő szakértő alkalmazási mód már nem választható, párhuzamosan új szakértő kirendelését kell indítványozni. Ha az aggályossági okot nem sikerül a perben kiküszöbölni, a mögöttesen alkalmazandó Pp. szabályai alapján a bíróság eleget tesz a bizonyító fél új szakértő kirendelésére irányuló indítványnak.

Figyelembe kell venni továbbá, hogy az 1952-es Pp., valamint a Pp. és a Kp. szabályaiból egyértelmű, hogy a bizonyítékok mérlegelése, megítélése a bíróság feladata. Ezért bár szakkérdés esetén szakértőt kell kirendelni, de ettől függetlenül a bíróság feladata marad az, hogy a szakértői véleményt értékelje annak formai és tartalmi megfelelése, a perben való aggálytalan alkalmazhatósága szempontjából.³ Ebből következőleg álláspontom szerint nem fogadható el érvként az, hogy a közigazgatási eljárásban kirendelt szakértő perben való kirendelésétől „nem várható a bizonyító fél által is elfogadható eredmény”,⁴ mert nem a bizonyító fél, hanem a bíróság kell, hogy meggyőződjön a bizonyíték elfogadhatóságáról. A Pp. 276. § (3) bekezdése alapján bíróság a fél által előterjesztett bizonyítási indítványhoz, a bizonyítás felvétele tárgyában hozott határozatához nincs kötve, a Pp. 276. § (5) bekezdés alapján pedig mellőzi a bizonyítás elrendelését vagy a már elrendelt bizonyítás lefolytatását, ha az a jogvita elbírálása szempontjából szükségtelen. Ebből az is következik, hogy a bizonyító fél indítványára is csak akkor kell a bíróságnak kirendelnie a szakértőt, ha a közigazgatási határozat alapjául szolgáló szakértői vélemény a bíróság szerint sem megfelelő.

Az indítványt benyújtó bíróság a megelőző eljárásban kirendelt igazságügyi szakértő alkalmazásának kötelezettségét támadja, vagyis azt, hogy a Kp. alapján először mindenképpen a megelőző – közigazgatási – eljárásban kirendelt szakértőt kell kirendelni, ha a per tárgya a megelőző eljárásban vizsgált szakkérdés; tehát nincs mód azonnal új szakértőt kirendelni. Az indítvány is elismeri azonban, hogy ahogyan az bemutatásra került, a Kp. rendelkezése nem képezi akadályát annak, hogy a közigazgatási szakban kirendelt szakértő véleményét a perben pontosíthassák, illetve e pontosítás sikertelensége esetén új szakértő kirendelésére kerüljön sor. Lényegében azt kifogásolja az indítvány, hogy a Kp. rendelkezése egy sorrendiséget követel meg, amely – az indítványban állítottakkal ellentétben – álláspontom szerint nem sérti a tisztességes eljárás, a hatékony jogvédelem és az egyenlő bánásmód alaptörvényi követelményeit.

1.4. A megelőző eljárást követő közigazgatási perekben, ha a közigazgatási eljárási szakaszban igazságügyi szakértő kirendelésére került sor, alapvetően rendelkezésre áll egy

³ BH2017.278., EBH2008.1833., BH1980.138.

⁴ Indítvány 4. oldal.



igazságügyi szakértői vélemény, amelynek logikus következménye az is, hogy ha a perben ezen felül szakértő alkalmazása indokolt vagy a szakértő idézése, a szakvélemény kiegészítése szükséges, a közigazgatási bíróság azonos szakkérdés tárgyában a megelőző eljárásban kirendelt igazságügyi szakértőt alkalmazza. A Kp. 80. § (1) bekezdésének vitatott fordulatában („*elsősorban a megelőző eljárásban kirendelt igazságügyi szakértő alkalmazandó*”) az „*elsősorban*” kitétel alkalmazásának indoka az, hogy vannak olyan helyzetek, amikor a főszabály szerint alkalmazandó szakértő az eljárásban akadályoztatása vagy egyéb körülmény miatt nem vehet részt. Ilyen eset lehet például a szakértő időközbeni tartós betegség miatti akadályoztatása, de szakértői jogosultságának megszűnése is. Ha a bíróság a szakértő kizárásáról vagy felmentéséről határozott az eljárást a Pp. 311. § által felállított rendben más szakértő kirendelésével kell folytatni.

A jogalkotó reagált a Kp. hatálybalépését megelőzően a gyakorlatban jelentkezett azon igényre, hogy a közigazgatási perben a bíróság szakértői véleménynek tekinthesse a közigazgatási eljárásban kirendelt szakértő szakvéleményét, ugyanakkor a 80. § (1) bekezdése ennek biztosításán túlmenően a költség-, és időhatékonysági elvek érvényesülése érdekében ennél szigorúbb követelményt állított fel. E célok érvényesülését a Pp. által felállított rendszerbe illeszkedően elsődlegesen a megelőző eljárásban kirendelt igazságügyi szakértői vélemény szükség szerinti kiegészítése vagy a szakértői felvilágosítás megadása szolgálja, a perben új szakértő kirendelésének automatikus lehetősége helyett. Ezzel a szabályozás valóban korlátozza a bíró mérlegelési jogkörét a szakértői bizonyítás módjának megválasztása tekintetében, azonban indokolt esetben, az egyedi ügyben nem zárja el az új szakértő kirendelésének lehetőségét sem.

A Kp. által a szakértői bizonyítás körében megkívánt sorrendiség véleményem szerint nem sérti az Alaptörvénybe ütköző módon a közigazgatási határozatok bíróság általi érdemi felülvizsgálatának lehetőségét sem,⁵ ugyanakkor összhangban van a Kp. 2. § (2) bekezdése szerinti tisztességes, koncentrált és költségtakarékos eljárás elveivel is.

1. 5. Az indítványt előterjesztő bíró álláspontja szerint, a fentiekén túl az eljárási törvénynek általánosságban kellene reagálnia arra a helyzetre, hogy a kirendelt szakértő anyagi érdekelttségére tekintettel bizonyosan elfogult a kirendelő irányába, a jövőbeli kirendelések érdekében a közigazgatási szervnek kedvező szakvéleményt fog nyújtani. Álláspontom szerint az indítvány ezzel figyelmen kívül hagyja a szakértői működés legalapvetőbb szabályait. A Szakértői tv. 3. § (1) bekezdése alapján az 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. Az olyan jogszabályi rendelkezés, amelyből általában az lenne levezethető, hogy a kirendelt igazságügyi szakértő a kirendelő szerv irányába szükségszerűen elfogult, alapjaiban kérdőjelezné meg a szakértő kirendelése mellett folyó eljárások jogszerűségét, így ellentétben állna a Szakértői tv. fenti rendelkezése mellett a közigazgatás és az igazságszolgáltatás működésébe vetett közbizalommal.

2. Összegzés

A fent bemutatott indokolások alapján álláspontom szerint nem tekinthető sem a tisztességes eljárás, sem a hatékony jogvédelem, sem az egyenlő bánásmód alaptörvényi követelményét sértő szabályozásnak, hogy a megelőző eljárásban kirendelt szakértő személyében, illetve az általa készített szakvélemény aggályosságában rejlő ok szolgálhat csak alapul a szakértői

⁵ Indítvány 6. oldal.

vélemény egyedi mérlegelésen alapuló alkalmatlanságának megállapításra. A Kp. 80. §-a a Szakértői tv. szabályaira is tekintettel szünteti meg azt a nem megfelelő gyakorlatot, amely a megelőző közigazgatási eljárásban szabályszerűen kirendelt igazságügyi szakértőt egyrészt szükségszerűen elfogultnak tekintette, másrészt szakértőként való alkalmazását a perben általában nem tette lehetővé.

Kérem tájékoztatásom szíves elfogadását.

Budapest, 2019. július 23.

Tisztelett

[Redacted signature and name]

