

Hatály: 2009.IV.8. -

1/2009. Közigazgatási jogegységi határozat

a 2004. évi CXL. törvény 109. § (1) és (2) bekezdése alapján téves, illetve nem alakszerű formában megjelenő közigazgatási aktus felülvizsgálatáról¹

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

A Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bíróságának Közigazgatási Jogegységi Tanácsa a 2009. március 16. napján megtartott nem nyilvános ülésén a Közigazgatási Kollégium vezetője által indítványozott jogegységi eljárásban meghozta a következő

jogegységi határozatot:

I. A bíróság a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 109. § (1) és (2) bekezdése alapján a téves formában meghozott közigazgatási döntést, illetve a nem alakszerű formában megjelenő közigazgatási aktust hivatalból a tartalma szerinti eljárásban vizsgálja felül.

II. A bíróság a fél beadványát tartalma szerint veszi figyelembe, ezért a beadvány elnevezésétől függetlenül a végzés ellen benyújtott felülvizsgálati kérelmet nemperes eljárásban, a határozat ellen benyújtott kérelmet peres eljárásban bírálja el. A bírósági eljárás peres vagy nemperes jellege a közigazgatási döntés tartalma szerinti helyes elnevezéséhez igazodik.

Indokolás

I.

A Ket. hatálybalépését követően konkrét ügyekben visszatérő jogkérdésként merült fel, hogy a bíróság milyen eljárást folytasson le, ha észleli, hogy a hatóság az ügy érdemében végzés formájában hozta meg döntését, illetve eljárási kérdésben határozatot bocsátott ki.

A jogbizonytalanság megszüntetése érdekében a Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiuma a 2006. évi konzultációs értekezleten 17. sorszám alatt kollégiumi véleményt hozott arról, hogy „a keresettel megtámadott döntés „átminősítésére”, azaz a határozat megjelölés végzésre való átjavítására a bíróságnak nincs jogszabályi lehetősége. A peres, vagy nemperes eljárási jelleget a közigazgatási szerv döntésének tényleges megnevezése határozza meg...”. Ugyanilyen álláspontot foglalt el a Legfelsőbb Bíróság a Legfelsőbb Bíróság Határozatainak Hivatalos Gyűjteménye 2008/1. számában közzétett 1826. és 1829. sz. elvi határozataiban is.

Az elmúlt időszakban konkrét ügyek kapcsán aggályok merültek fel a folytatott ítélkezési gyakorlat helyességét illetően. Olyan esetek fordultak elő, melyek felvetették annak újragondolását, hogy a Legfelsőbb Bíróság iránymutatása megfelelően biztosítja-e a

¹ Megjelent: Magyar Közlöny 2009/46.

közigazgatási döntések érdemi felülvizsgálatát, a bírósághoz fordulás alapjogának érvényesülését, az ügyféli jogok zavartalan gyakorlását. Felmerült az az alkotmányossági kérdés is, hogy a jelenleg folytatott ítélkezési gyakorlat nem vezet-e ahhoz a nemkívánatos következményhez, hogy a közigazgatási szervek téves elnevezésű döntései akadályozzák az önálló bírói hatalmi ág működését, a bíróság hatáskörének gyakorlását, a jogorvoslathoz való jog érvényesítését.

Mindezekon túlmenően a 2008. évi CXI. törvény a Ket. szabályait több ponton lényegesen módosította és kiegészítette. A módosító törvény indokolása szerint a módosítás célja, hogy „a Ket.-ben szereplő, felesleges, idő- és költségpazarló, a magyar gazdaság számára sokszor komoly versenyhátrányt okozó, ügyféli terheket jelentő rendelkezéseket hatályon kívül helyezze vagy módosítsa.”

A módosítás 2009. október 1-jén lép hatályba.

A Ket. szabályainak ismertetett célú módosításával összhangban felül kell vizsgálni az ítélkezési gyakorlatot abban a tekintetben is, hogy a hatóság döntéseivel szembeni perorvoslati eljárásokban a törvényhozó által kitűzött céloknak megfelelően mentesíti-e az ügyfeleket a felesleges eljárásoktól, indokolatlan terhektől.

Helyes-e például ha a bíróság észleli, hogy a hatóság tévedésből az érdemi döntését végzésnek nevezte el, és az érdemi bírósági felülvizsgálatra mindenben alkalmas közigazgatási döntést csupán a téves elnevezése miatt érdemben nem vizsgálja felül, hanem egy „megelőző” eljárásban a közigazgatási szervet arra kötelezi, hogy hozzon megfelelő elnevezésű és formájú döntést. Ebben az eljárásban ugyanis a bíróság a hatóság tévedésének minden következményét az ügyfélre hárítva, és ezzel számára jelentős joghátrányt okozva arra kényszeríti az ügyfelet, hogy perbe vitt jogát egy megismételt eljárásban érvényesítse.

A Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiuma a 2009. február 23-án megtartott ülésén úgy határozott, hogy mivel a jogkérdésben kollégiumi vélemény és iránymutató elvi határozat van, az ítélkezési gyakorlat továbbfejlesztése érdekében a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) 29. § (1) bekezdés a) pontja alapján jogegységi határozat meghozatala szükséges. Felkérte ezért a Kollégium vezetőjét, hogy indítványozza jogegységi eljárás lefolytatását.

Az egységes ítélkezési gyakorlat biztosítása és a joggyakorlat továbbfejlesztése érdekében a Közigazgatási Kollégium vezetője indítványozta, hogy a jogegységi tanács a következő jogkérdésekben hozzon határozatot:

1. Mi a helyes eljárás akkor, ha a közigazgatási szerv nem a jogszabályi rendelkezéseknek megfelelő formában hozza meg a döntését?

2. Mi határozza meg a bírósági eljárás jellegét, tárgyát, terjedelmét?

II.

A Legfőbb Ügyész álláspontja szerint az Alkotmány 50. § (2) bekezdésének rendelkezéséből ered az a követelmény, hogy a közigazgatási döntéseknek bírósági kontroll alatt kell állni. Az Alkotmánybíróság több határozatából is következően [15/1993. (III. 12.) AB határozat, 39/1997. (VII. 1.) AB határozat] az érdemi elbírálás elengedhetetlen feltétele, hogy a bíróság a hatósági döntés és az ügyféli beadvány formáján túlmenően ezek tartalmát is elbírálja. A bíróságnak ezért a közigazgatási döntést hivatalból, a tartalma szerinti eljárásban kell felülvizsgálnia.

III.

A Ket. 71. § (1) bekezdése értelmében a hatóságnak az ügy érdemében határozatot, az eljárás során felmerülő minden más kérdésben végzést kell kibocsátania.

Érdeminek minősül a közigazgatási hatóságnak az az egyedi, konkrét közigazgatási ügyben hozott döntése, amellyel az ügy tárgyát képező vitát végleg eldönti, a jogkérdést elbírálja. A közigazgatási hatóságnak az ügy érdemében hozott - azaz az ügyfél kérelmének helyt adó, vagy azt érdemi vizsgálatot követően elutasító, az ügyfél részére kötelezettséget előíró, továbbá az ellenérdekű ügyfelek között létrejött egyezséget jóváhagyó - döntését határozati formában kell meghoznia. Határozat jellegű döntésnek minősül a hatósági bizonyítvány, hatósági igazolvány és hatósági nyilvántartásba történő bejegyzés is.

A közigazgatási szervnek végzést kell hoznia azokban az esetekben, amikor ezt a Ket. kifejezetten előírja és ennek hiányában akkor is, ha eljárási természetű kérelmet bírál el, vagy ilyen jellegű kötelezettséget állapít meg.

A Ket. ugyanakkor lehetőséget ad a határozaton és a végzésen kívüli egyéb formák alkalmazására, és a gyakorlatban is számos, ún. egyéb formát alkalmaz a közigazgatási hatóság (pl. értesítés, tájékoztatás). Ezek az alapvetően az ügyfelek tájékoztatását szolgáló iratok közigazgatási döntést (aktust) nem tartalmazhatnak.

A Ket. 109. § (1) bekezdése értelmében bírósági felülvizsgálatra peres eljárásban a hatóság jogerős határozata ellen benyújtott kereset indításával kerülhet sor, és a Ket. 109. § (2) bekezdése szerinti törvényi feltételeknek megfelelő végzések ellen kezdeményezhető a bíróság előtt nemperes eljárás. Mindkét esetben feltétel, hogy a hatósági eljárásban a fellebbezésre jogosultak valamelyike a fellebbezési jogát kimerítse, vagy a fellebbezést a törvény rendelkezése zárja ki [Ket. 109. § (3) bekezdése].

Ha a hatóság a Ket. 71. § (1) bekezdésben szabályozott döntési formától eltérően az ügy érdemében végzést, az eljárás során felmerülő kérdésben pedig határozatot bocsát ki, a döntés elnevezése nem felel meg a tartalmának. A jogorvoslatok során a bíróság érdemi felülvizsgálati hatásköre és eljárási rendje azonban a hatósági döntés tartalmának megfelelő elnevezéséhez kapcsolódik. Ezért a bíróságnak minden esetben először arról kell döntenie, hogy egyáltalán van-e helye, ha igen milyen (peres vagy nemperes) bírósági felülvizsgálatnak, és csak ezt követően kerülhet sor a közigazgatási döntés eljárási és anyagi jogi (tartalmi, érdemi) szempontból történő felülvizsgálatára, mégpedig a peres vagy nemperes eljárásra irányadó szabályok által behatárolt körben.

Az indítványban felvetett jogkérdések megválaszolásánál a jogegységi tanács a következő alkotmányossági elveket vette figyelembe:

A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (Alkotmány) 2. § (1) bekezdése a jogállami klauzulát fogalmazza meg, melynek lényege, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott keretek között fejtsék ki tevékenységüket (56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454, 456.). Ehhez a tartalmi meghatározáshoz kapcsolhatók az eljárási garanciák is, például a jogorvoslathoz való jogot szabályozó Alkotmány 57. §-a. Az Alkotmány 57. § (5) bekezdése azonban nem teremt közvetlen lehetőséget a jogorvoslatra, ennek körét, rendjét, módját az eljárási törvények állapítják meg (BH2004. 140.). A jogorvoslathoz való jog a közigazgatási szervezetrendszeren belül és a bírósági eljárás során érvényesülhet a Pp., a Ket., a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításáról és az egyes közigazgatási nemperes eljárásokban alkalmazandó szabályokról szóló 2005. évi XVII. törvény (a továbbiakban: Knp.) és az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (a továbbiakban: Art.) szabályainak megfelelően.

Az Alkotmány 50. § (2) bekezdése szerint a bíróság ellenőrzi a közigazgatási határozatok törvényességét. Az Alkotmánybíróság 15/1993. (III. 12.) AB határozata az Alkotmány e

rendelkezése alapján mutatott rá arra, hogy „az államigazgatási határozatok bíróság előtti megtámadhatósága nem a jogorvoslathoz való jogból fakad, hanem a bíróságoknak az Alkotmány 50. §-ának (2) bekezdésében, valamint 70/K. §-ában megállapított hatásköréből”.

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata során alkotmányos követelmény a határozat törvényességének érdemi elbírálása. Erre mutatott rá a 39/1997. (VII. 1.) AB határozat is:

„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 határozatok törvényességének bírói ellenőrzése tehát alkotmányosan nem korlátozódhat a formális jogszerűség vizsgálatára. A közigazgatási perben a bíróság nincs a közigazgatási határozatban megállapított tényálláshoz kötve, és a jogszerűség szempontjából felülbíráhatja a közigazgatási szerv mérlegelését is...

Azok a jogszabályok, amelyek kizárják vagy korlátozzák azt, hogy a bíróság a közigazgatási határozatot felülvizsgálva a fentiek szerint érdemben elbírálja a jogvitát, ellentétesek az Alkotmány 57. § (1) bekezdésével.”

Az Alkotmánybíróság idézett határozatából egyenes következtetés vonható le arra nézve is, hogy alkotmányellenes a jogszabály - jelen esetben a Ket. - rendelkezéseinek olyan értelmezése, amely korlátozza a bíróság érdemi felülvizsgálati hatáskörének érvényesülését.

Ezzel összhangban fejtette ki az Alkotmánybíróság a 62/2003. (XII. 15.) AB határozatában, hogy „a hatalommegosztás rendszerében a hatalmi ágak, az alkotmányos szervek egymás működését, a hatáskörök gyakorlását nem akadályozhatják”. A tévedésből vagy szándékosan téves formában, illetve minden formai előírást mellőzve kibocsátott közigazgatási aktus ezért nem akadályozhatja a bíróság hatáskörének gyakorlását.

Ugyancsak a közigazgatási határozatok tartalmi felülvizsgálatának követelményére mutatott rá az 54/1996. (XI. 30.) AB határozat is, mivel a bíróság feladata a törvénytörő határozat hatályosulásának megakadályozása.

Az alakzerű formát nélkülöző közigazgatási aktusok formai szempontok alapján történő kizárása a bírósági felülvizsgálatból lehetővé tenné a közigazgatási döntések bírósági kontroll alóli kivonását.

A Ket.-nek nem megfelelő döntésforma tehát nem csupán eljárási jogszabályt, hanem alkotmányos alapjogokat (jogorvoslathoz, tisztességes eljáráshoz, a bírósághoz forduláshoz való jogot), és a Pp. 1. §-ában, 2. § (1) bekezdésében foglalt alapelveket is sérti, ezért a jogsértő hatósági döntést a bíróságnak tartalma alapján érdemben kell vizsgálni még akkor is, ha a fél a döntés formájának hibájára nem hivatkozik. A bíróságnak hivatalból is vizsgálnia és észlelnie kell, ha a hatóság téves döntési formát alkalmazott, mivel kötelessége, hogy érvényesítse a jogviták eldöntéséhez, a perek tisztességes lefolytatásához és ésszerű időn belüli befejezéséhez való jogot; a jogvitákat az alapelvek érvényesítésével kell elbírálnia, és csak a jogszabályok által meghatározott jogorvoslati eljárásban hozhat törvényes döntést.

Mindezek alapján a bíróság a hatósági döntés felülvizsgálata során jogosult a döntés tartalmának megfelelő eljárást lefolytatni, függetlenül attól, hogy a hatóság a döntését milyen elnevezés alatt adta ki. Ha a végzésbe foglalt, kérelemmel vitatott döntést a közigazgatási szervnek határozatban kellett volna meghoznia, akkor a bíróságnak peres eljárásban a végzést tartalma alapján határozatként a Pp. 339. §-a szerint kell elbírálni. Ha a határozati formában meghozott, keresettel támadott közigazgatási döntés tárgya és tartalma szerint végzés, a bíróság - a felülvizsgálat kizártságának kivételével - a keresetlevelet nem utasíthatja el idézés kibocsátása nélkül. Ilyen esetben a bíróság a nemperes eljárás eredményeként hozott végzésben a téves

döntési forma alkalmazását felülvizsgálva hoz a Knp. 3. § (3) bekezdésben foglaltak szerint döntést.

A hatósági jogalkalmazás során előfordulhat, hogy a közigazgatási szerv a Ket. 71. §-ában foglaltak ellenére hatósági aktust nem határozati vagy végzés formában, hanem tájékoztatásban, értesítésben bocsát ki. A hatóság tévedése az ügyfelet nem foszthatja meg a bírósági jogorvoslathoz fűződő alapvető jogától akkor sem, ha határozat vagy végzés formáját nem öltő közigazgatási aktust támadó beadvány érkezik a bírósághoz. A hatósági aktust a bíróság a Ket. 109. § (1) és (2) bekezdésben foglaltak szerint, tartalmának megfelelő eljárásban ugyancsak felülvizsgálja.

A Ket. 115. §-a szerinti felügyeleti eljárásban a felettes szerv - hivatalból vagy kérelemre - fellebbezésre tekintet nélkül vizsgál felül első- és másodfokú jogerős hatósági döntéseket, és ennek keretében a korábbi döntéseket jogszabálysértés esetén megváltoztathatja vagy megsemmisítheti. A felügyeleti eljárás eredményeként hozott döntések esetén is az előzőekben leírtak szerint kerülhet sor a bírósági jogorvoslatra - a Ket. 109. § (1) és (2) bekezdése által behatárolt körben - függetlenül attól, hogy korábban az arra jogosultak valamelyike élt-e vagy sem a fellebbezési jogával.

IV.

A Pp. 3. § (2) bekezdése szerint a bíróság a fél által előadott kérelmeket, nyilatkozatokat nem alakszerű megjelölésük, hanem tartalmuk szerint veszi figyelembe, ezért ha a fél a végzés ellen keresetlevelet nyújt be, akkor azt a bíróságnak nemperes eljárás kezdeményezésére irányuló kérelemnek kell tekintenie, és ennek megfelelően kell eljárnia. A határozat ellen előterjesztett kérelmet ugyanakkor a bíróságnak a peres eljárásra vonatkozó szabályok szerint kell megvizsgálnia és meg kell tennie a szükséges intézkedéseket. [Pl. Pp. 124. § (1) bekezdése, 95. §-a...stb.]

A beadvány elnevezésével összefüggésben is a közigazgatási döntés helyes formáját a bíróság a döntés tartalma alapján állapítja meg, ha a hatóság tévesen, a tartalommal ellentétes formában bocsátotta azt ki. Peres eljárásban bírálja el ezért az ügy érdemében végzés elnevezéssel kibocsátott döntést, és nemperes eljárásban jár el az eljárás során felmerülő kérdésben akkor is, ha azt a hatóság határozat elnevezéssel adta ki. A fél bírósági jogorvoslatot célzó beadványának minősítését is a támadott közigazgatási döntés Ket. 71. § (1) bekezdésnek megfelelő formája határozza meg.

A jogorvoslathoz való jog nem a határozat vagy végzés szerinti kioktatáson (tájékoztatáson), hanem az eljárási törvényeken alapuló alkotmányos alapjog, ezért a téves kioktatásra alapítottan nincs helye bírósági felülvizsgálatnak, illetve kioktatás hiányában vagy téves kioktatás ellenére is sor kerülhet bírósági jogorvoslatra a törvények által szabályozott keretek között és eljárási rendben.

Ha az ügyfél a Ket. 109. § (2) bekezdése által szabályozott körbe nem tartozó, tehát kérelemmel nem támadható, vagy olyan végzés ellen nyújt be keresetlevelet vagy kérelmet, amelynek bírósági felülvizsgálatát valamely törvény kizárja, akkor ezt a bíróság nemperes eljárásban a Pp. 130. § (1) bekezdés *b*) pontja és a Pp. 332/A. §-a alapján érdemi vizsgálat nélkül elutasítja [L.: a tisztességtelen piaci magatartás és versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LXVII. törvény 82. §-a, a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény 345. §-a, az Art. 143. § (1) bekezdése stb.].

V.

A Legfelsőbb Bíróság korábban a 2006. évi országos konzultációs értekezleten elfogadott kollégiumi véleményének 17. pontjában, valamint a Legfelsőbb Bíróság Határozatainak Hivatalos Gyűjteményének 2008/1. számában 1826. és 1829. szám alatt közzétett elvi határozataiban jelen határozattal ellentétes álláspontot fejtett ki. Az elmúlt időszak ítélkezési tapasztalatai alapján azonban a joggyakorlat megváltoztatása vált szükségessé, ezért a Legfelsőbb Bíróság korábbi kollégiumi véleményét a továbbiakban nem tartja fenn, illetve a közzétett elvi határozatokat nem tartja iránymutatónak.

Mindezekre figyelemmel a jogegységi tanács a bírósági jogalkalmazás egységének biztosítása és a joggyakorlat továbbfejlesztése érdekében [Bsz. 29. § (1) bekezdés *a*) pont] a rendelkező részben foglaltak szerint határozott, és határozatát a Bsz. 32. § (4) bekezdése alapján a Magyar Közlönyben közzéteszi.

Budapest, 2009. március 16.

Dr. Kozma György s. k.,
tanácselnök, előadó

Dr. Madarász Gabriella s. k.,
bíró

Bauer Jánosné dr. s. k.,
bíró

Dr. Buzinkay Zoltán s. k.,
bíró

Dr. Darák Péter s. k.,
bíró