

Hatály: 2011.V.9. -

1/2011. (V. 9.) KK vélemény

A közigazgatási szervek határozatai felülvizsgálatának egyes kérdéseiről.

- 1. A közigazgatási szervnek nem közigazgatási ügyben tett intézkedése az erre a jogviszonyra vonatkozó szabályok szerint bírálható el bírósági úton.**
- 2. A fél a közigazgatási szerv határozatának felülvizsgálatát jogszabálysértésre hivatkozva kérheti; keresetében anyagi és eljárási jogszabálysértésre hivatkozhat, és arra is, hogy a határozat meghozatalakor az alkalmazott jogszabályt tévesen értelmezték.**

1. A Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 324. § (2) bekezdés *a*) pontja alapján a Pp. közigazgatási perekre vonatkozó szabályait kell alkalmazni a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényben (a továbbiakban: Ket.) meghatározott közigazgatási hatóság vagy vezetője által hatósági ügyben hozott határozat bírósági felülvizsgálata során. A Pp. XX. fejezetében foglalt eljárási szabályok alkalmazása szempontjából jelentősége van annak, hogy a közigazgatási határozat a felek között milyen típusú jogviszonyt hozott létre. A felek e jogviszonyra vonatkozó eljárási rend szerint fordulhatnak bírósághoz igényük érvényesítése végett. Így a közigazgatási szerv olyan cselekménye (magatartása), amellyel polgári jogi viszonyba lép (pl. elad, vesz, bérbe ad, megőrzésre átvesz) nem tekinthető hatósági jogkörben tett igazgatási jellegű intézkedésnek, s ez az intézkedés nem a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatára vonatkozó szabályok szerint bírálható el bírósági úton.

Annak eldöntésénél, hogy a közigazgatási szerv konkrét intézkedését közigazgatási hatósági jellegűnek kell-e tekinteni, azt kell vizsgálni, hogy a tett intézkedés ilyen jogviszonyt hozott-e létre a felek között. Nem minősül ilyen jogviszonynak, ha a felek nem a közigazgatási jog által szabályozott polgári jogi mellérendeltségben állnak egymással. Ugyancsak nem jön létre közigazgatási hatósági jogviszony, ha a közigazgatási szerv vele munkaviszonyban, illetőleg szolgálati viszonyban levő személlyel - ilyen minőségével - kapcsolatban tesz intézkedést. Ilyenkor nem a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatára vonatkozó szabályok, hanem az esetleges külön jogszabály rendelkezése szerint kerülhet az ügy bírósági útra. A közigazgatási döntés vizsgálata során a tényleges jogviszonyból kell kiindulni. A hatósági jogviszonyok a közigazgatási szervek olyan jogalkalmazó tevékenysége során jönnek létre, amikor a közigazgatási szervek közhatalom birtokában egyoldalúan döntenek a jogviszony másik oldalán álló jogalanyok ügyeiben, jogokat, kötelezettségeket állapítanak meg, tényt vagy jogosultságot igazolnak, hatósági nyilvántartást vezetnek, vagy hatósági ellenőrzést végeznek [Ket. 12. § (2) bekezdés]. A jogviszony tartalmát nem érinti, ha a közigazgatási szerv - tévesen - a közigazgatási jogviszony fennállását állapítja meg és ennek alapján formai szempontból a közigazgatási hatósági határozatnak megfelelő döntést hoz.

Annak vizsgálatánál, hogy közigazgatási hatósági jogviszony vagy más jogviszony áll-e fenn a felek között, a konkrét ügyre, ügyfajtára vonatkozó jogszabály is eligazítást adhat. A Ket. 19. §-ának (1) bekezdése értelmében a hatóság hatáskörét - a hatósági eljárás körébe tartozó ügyfajta meghatározásával - jogszabály állapítja meg.

2. Bírósági felülvizsgálatra a Pp. 324. § (2) bekezdés szerinti közigazgatási határozat esetében kerülhet sor. Ezekben a perekben a bíróság elsősorban azt vizsgálja: a határozat megfelel-e az anyagi jogszabályoknak. Önmagában eljárási jogszabálysértés miatt csak akkor van helye hatályon kívül helyezésnek, ha az eljárási jogszabálysértés a döntés érdemére is kihatott. Ugyanakkor a közigazgatási ügy tárgyával közvetlen összefüggésben nem lévő eljárási szabálysértés is kihat az ügy érdemére. A hatósági határozatok tekintetében a Ket. 111. § (1) bekezdése e kérdéstről kifejezetten is rendelkezik, e vélemény szerinti értelmezés azonban valamennyi közigazgatási perre irányadó.

Az ügy érdemére is kiható eljárási szabálysértések megítélésével kapcsolatban a Legfelsőbb Bíróság a következőket hangsúlyozza: A Ket. hatálya alá tartozó eljárásokban a Ket. rendelkezései között az eljáró hatóságok nem válogathatnak, különös tekintettel azon rendelkezésekre, melyek az ügyféli jogok érvényesülését szolgálják. Az ügy érdemi eldöntésére is kihatással lehet, ha az eljáró hatóságok a Ket. alapelvei között, az 5. § (1) bekezdésében rögzített követelményt is megsértve, pl. az ügyfeleket megillető jogokat nem biztosították.

Mivel a Ket. 109. § (1) bekezdés értelmében a hatóság jogerős határozatának felülvizsgálatát lehet kérni a közigazgatási ügyekben eljáró bíróságtól, az esetek döntő többségében ez a másodfokú döntést hozó hatóság határozata lesz. A Pp. 324. § (3) bekezdés *b)* pontja értelmében a Pp. XX. fejezet alkalmazásában közigazgatási eljárás alatt az *a)* pont szerinti, tehát kétfokú eljárás esetén a másodfokú döntést hozó, a fellebbezést elbíráló közigazgatási szerv által hozott közigazgatási határozat meghozatalát megelőző eljárást kell érteni. Jelentősége van ezért a Ket. 104. § (3) bekezdésének, mely szerint a másodfokú döntést hozó hatóság a sérelmezett döntést, valamint az azt megelőző eljárást a fellebbezésben foglaltakhoz való kötöttség nélkül vizsgálja meg, továbbá a Ket. 105. § (3) bekezdésének is, melynek értelmében, ha a másodfokú döntést hozó hatóság azt állapítja meg, hogy az eljárásba további ügyfél bevonása szükséges, az elsőfokú döntést végzésben megsemmisíti, és az ügyben elsőfokú döntést hozó hatóságot új eljárásra utasítja. E rendelkezésekkel összhangban megállapítható, hogy a közigazgatási perben az erre irányuló kereseti kérelem esetén nemcsak a másodfokú eljárás során megvalósult eljárási szabálysértések vizsgálhatók.

A Legfelsőbb Bíróság rámutat arra, hogy az ügy érdeméhez - általában a hatósági eljárásokban - nem csak az a szűk értelmében vett, korlátozottan értelmezett anyagi jogi kérdés tartozik, melyet az adott anyagi jogi jogszabály az ügy tárgyává tesz, hanem az eljárásban érintettek, a jogaik és jogos érdekeik esetleges sérelme kapcsán ügyféllé vált személyek ezen anyagi jogi kérdéshez való viszonya, azaz az ügyfelek ügy tárgyával összefüggő konkrét jogai és jogos érdekei, illetve ezek megállapítása, korlátozása, megvonása.

Az elsőfokú eljárásban az ügyfeleket megillető jogok (melyek a hatóság oldalán kötelezettségként jelentkeznek) és az ezek megsértése miatt igénybe vehető jogorvoslati jog nem azonos jogosultságok. Az ügyfelek bevonása nélkül lefolytatott elsőfokú eljárást önmagában nem teszi jogszerűvé az előterjesztett fellebbezés. Az ügy tárgyához szorosan kapcsolódó, és az ügy érdeméhez tartozó ügyféli jogosultságok figyelembevételére, az eljárásban való részvételre vonatkozó eljárási szabályok megsértése, és annak a Ket. említett szabályainak figyelmen kívül hagyásával való értékelése a másodfokú eljárásban az ügy érdemére kiható eljárási szabálysértésre vezethetnek. Azt, hogy e szabálysértések az ügy érdemére kihatottak, továbbá, hogy azok figyelembevétele a másodfokú eljárásban elmaradt, a felperesnek kell állítania, és

megfelelő módon bizonyítania, továbbá azt az eljáró bíróság a per egyéb adatai alapján értékeli és mérlegeli.

(A vélemény részben megegyezik a KK 6. és KK 31. állásfoglalással)

Dr. Kozma György
kollégiumvezető

(Bírósági Határozatok 2011. évi 8. szám)