

Pomázi Miklós

A Kúria jogegységi határozata a közigazgatási határozatok semmisségével kapcsolatos egyes kérdésekről

A Kúria kiadmányozási jogsértésekről vallott felfogásának újragondolása döntési jogkör és felhatalmazás hiányában

Hivatalos hivatkozás: 1/2019. számú Közigazgatási-munkaügyi-polgári jogegységi határozat a közigazgatási döntés semmisségéről

Tárgyszavak: érvényesség – hatáskör – hivatali hatáskör – jogkör – kiadmányozás – közokirat – semmisség

Értelmezett jogszabályhelyek: Alaptörvény 25. cikk, 28. cikk; Magyarország Alaptörvényének hetedik módosítása (2018. június 28.) (hetedik Alaptörvény-módosítás) 10. cikk; 2017. évi I. törvény (Kp.) a közigazgatási perrendtartásról 92. § (1) bekezdés a) pont és 94. § (1) bekezdés b) pont; 2016. évi CL. törvény (Ákr.) az általános közigazgatási rendtartásról 15. §, 26. § (1) bekezdés, 81. § (1) bekezdés; 2011. évi CLXI. törvény (Bszi.) a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról 25. §; 2004. évi CXL. törvény (Ket.) a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól 19–20. §, 72. §, 121. § (1) bekezdés b) és d) pontok

1. Tények
2. A jogegységi indítvány
3. A jogegységi határozat jogi érvelése
4. A rendelkező rész és a *ratio decidendi*
5. Az érvelés kritikája
 - 5.1. Alapvetések
 - 5.2. Közigazgatási hatáskörrel jogegységi hatáskör hiányában
 - 5.3. Hatásköri kérdőjelek, a jogegységi tanács összetétele
 - 5.4. Az előzményi határozatok, a félmúlt
 - 5.5. Az előzményi határozatok, a közelmúlt
 - 5.6. A kiadmányozás mibenléte, a kiadmányozás és a hatáskör összefüggései
 - 5.7. A bíróságok által párhuzamosan alkalmazott közigazgatási, perjogi dilemmák
 - 5.8. A KMPJE kompatibilitása az Ákr.-rel és más közigazgatási eljárásjogokkal
 - 5.9. A nyilvánvaló semmisség
 - 5.10. A bírósági ítéletek rendelkező részeit egységesítő elvárás
 - 5.11. További alternatíva, más jogágak bevonása az értelemezésbe
6. Az eset jelentősége

1. Tények

Az elmúlt időszakban a Kúria jelentős számú esetben semmisített meg közigazgatási határozatokat, jellemzően a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (a továbbiakban: NAV) döntéseit. Erről a gyakorlatról a periodikák és a jogi fórumok is beszámoltak.¹ A kúriai

szerepfelfogás az alsóbb bíróságokon is – mintegy „szamizdat módon” – terjedt.² Erre a közigazgatási döntés semmisségéről szóló 1/2019. Közigazgatási-munkaügyi-polgári jogegységi határozat³ (a továbbiakban: KMPJE) is utal,⁴ illetve részletes, feltáró híradás is napvilágot látott, melyben egy jogi képviselőtől a következőt olvashatjuk: „Ahogy azonban a bíróságokon híre ment, egyre több bíró hivatalból is hatályon kívül helyezte a NAV határozatait semmisség miatt, olyan esetekben is, amikor ez az ügyfelünknek nem feltétlenül állt érdekében”.⁵ A 2018. január 1-jén hatályba lépett, az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) kommentárja a rendezetlen aláírású határozatokat már kifejezetten a semmisséghez vezető esetként ismertette, uralkodó és követendő bírósági felfogásként.⁶ Ugyanezt az érvelést találjuk a vonatkozó szakirodalomban is, miszerint: „A hibás fejléc mellett még több gondot okozott és okozhat az aláírási/kiadmányozási jog kérdése. Az

com/hu/hu/pages/jog/articles/hibasan-kiadmányozott-nav-megallapitas.html)

² Azt értve ez alatt, hogy a Kúria egyik határozatot sem emelte bírósági határozati, vagy elvi bírósági határozati rangra, de még kollégiumi vélemény formájában sem tette közzé.

³ Magyar Közlöny 2019/12. (I. 30.).

⁴ A jogegységi eljárást indítványozó kollégiumvezető szerint: „A Kúria és az elsőfokú bíróságok gyakorlata nem egységes a tekintetben, hogy melyek azok a körülmények, amelyek megalapozhatják a közigazgatási határozatok semmisségét.” (KMPJE I.1.).

⁵ A nagy aláírás-gate: megúsztuk egy komolyabb közigazgatási kaoszt *Index* (Index.hu/gazdasag/2019/01/24/a_nagy_alairas-gate_megusztunk_egy_komolyabb_kozigazgatasi_kaoszt/).

⁶ BARABÁS Gergely – BARANYI Bertold – FAZEKAS Marianna (szerk.): *Kommentár az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvényhez* (Budapest: Wolters Kluwer Hungary 2018) 527–528. A Kommentár mint „esetjogi kommentár” utal az Alkotmánybíróság azon megállapítására, hogy „a közigazgatási hatóságok jogértelmezésének követnie kell a közigazgatási bírói gyakorlatot [121/2009. (XII. 17.) AB határozat]”. Uo. 15., utolsó bek.

¹ Figyelem, visszamenőleg is semmis lehet a NAV határozata! *Adózóna* (adozona.hu/adozas_rendje/Semmis_lehet_az_adohatosagi_hatarozat_leza_XYH9RS); Bírósági döntés egy hibásan kiadmányozott NAV-megállapítás elévülése ügyében, *Deloitte*. „A Deloitte Legal ügyvédi iroda értesülése szerint a Kúria jogegységi eljárást indított a hibásan kiadmányozott adóhatósági határozatok ügyében [...]” (www2.deloitte.

osztott szervezeteknél ugyanis a belső szabályzatok (pl. szmsz) a hatáskörrel rendelkező szervvezető helyett a kiadmányozás jogát, amely eredetileg a hatáskör gyakorlóját illette meg, a belső szervezeti egység vezetőjére ruházták át. Önmagában ez nem jelentett volna gondot, ha a kiadmányozó erre vonatkozó joga világosan kiderül a hatósági döntésből. Amennyiben ugyanis kizárható a jogellenes hatáskör-átruházás, illetőleg fel sem merül, hogy a döntést hozó hatáskör hiányában rendelkezett, nem sérül az Ákr. 9. §-a, illetőleg nem merül fel a döntés vonatkozásában a semmisség [123. § (1) bekezdés a) pont]. A problémát azért hangsúlyozzuk, mert a bírói gyakorlat máig szembesül ezzel az elsődleges hatályon kívül helyezést kiváltó okkal [Kfv. II.37.157/2016/6.].⁷

Ilyen előzmények után indítványozta a Kúria Közigazgatási-Munkaügyi Kollégiumának vezetője (a továbbiakban: Kollégiumvezető) – az egységes ítélkezési gyakorlat biztosítása érdekében – jogegységi eljárás lefolytatását a közigazgatási határozatok semmisségével kapcsolatos egyes kérdések tárgyában.

Közvetlen előképként említendő meg az Alkotmánybíróság 23/2018. (XII. 28.) számú határozata (a továbbiakban: AB Határozat),⁸ amely – vélhetően már a jogegységi eljárás folyamatban léte alatt – a Kúria egyik ítélete⁹ alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről döntött, és a Magyar Nemzeti Bank (a továbbiakban: MNB) egyedi határozata (a továbbiakban: MNB határozat) aláírási elégtelenségét (semmisségét) állító kúriai határozat jogsértő, míg a szóban forgó MNB határozat megfelelő voltát mondta ki.¹⁰

2. A jogegységi indítvány

A Kollégiumvezető fő kérdése a jogegységi eljárásban az volt, hogy általában melyek a semmisségre okot adó körülmények, ezen belül pedig, hogy a semmisségi okok közé tartoznak-e a formai követelményekkel (a kiadmányozással, a határozatok aláírásával, az aláírások olvashatóságával) kapcsolatos hiányosságok. További kérdésként fogalmazódott meg, hogy csak a másodfokú közigazgatási határozatok semmissége vizsgálható vagy az elsőfokú döntések is, illetve hogy a felülvizsgálati eljárásban vizsgálható-e hivatalból a közigazgatási határozat semmissége.

A Kollégiumvezető a konklúziók ismertetésével mutatta be, hogy milyen értelmezésbeli változatok léteznek az ítélkezésben. Leszögezte, hogy abban teljes az egyetértés, hogy a kiadmányozási hiba jogszabálysértésnek minősül, de eltérő döntések születtek a tekintetben, hogy a kiadmányozás elégtelensége mint jogszabálysértés, egyúttal hatáskörrel kapcsolatos probléma-e, és ezáltal hivatalból vizsgálандó semmisséghez vezet-e (KMPJE I.1.). Ennek döntő jelentősége van annak megítélésé-

nél, hogy a bíróság hivatalból, vagy a kereseti kérelem hatására vizsgál(hat)ja-e a kiadmányozás kérdését.

(I) A Kollégiumvezetőnek abban nem volt kétsége, hogy a semmisségi okok közül először is egyértelműen el lehet és el is kell különíteni a nyilvánvaló, vagyis a külön vizsgálat, bizonyítás nélkül megállapítható semmisség eseteit. Amennyiben ugyanis valamely nyilvánvaló semmisségi ok merül fel, annak az az eljárási jogkövetkezménye, hogy nem lesz szükség további bizonyításra a semmisség megállapításához (KMPJE I.2.).

(II) A Kúria elvi szinten több esetben is szigorúan megkülönböztette a hatáskört a kiadmányozástól, azaz a kiadmányozási jogkör delegálását nem azonosította a hatáskör átruházásával; az előbbi nem foglalja magában a hatáskör gyakorlóját megillető döntési jogosultság átruházását.

Más döntéseiben viszont a Kúria arra a következtetésre jutott, hogy a kiadmányozás hibája a *közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény* (a továbbiakban: Ket.) 121. § (1) bekezdés b) pontja (a hatáskör, illetve az illetékesség hiánya) alapján a közigazgatási határozat semmisségéhez vezet. Ennek indokát pedig abban látta, hogy bár a hatáskör gyakorlása és a kiadmányozás nem azonos eljárási jogintézmények, azonban a kettő összefüggésben áll egymással oly módon, hogy a nem jogszerűen átengedett kiadmányozás felveti a hatáskör átruházását, vagy a hatáskör elvonását, amelyet a Ket. tilalmaz. Kiadmányozási jog gyakorlása esetén a határozatból ki kell derülnie annak, hogy a kiadmányozó a hatáskörrel feljogosított személy nevében, az ő megbízásából járt el. A kiadmányozás akkor jogszerű, ha a határozat tartalmazza a kiadmányozással szemben támasztott törvényi követelményeket, melyek hiányát nem pótolhatja a közigazgatási szerv belső szabályzata.

Ezzel esett egy tekintet alá az is, amikor a határozat gépirással tartalmazta a hatáskör gyakorlójának a nevét, de a kézzel írott névaláírás – nyilvánvalóan és az alperes által sem vitatottan – nem e személytől származott. A Kúria e határozat semmisségét is kimondta, mert nem volt megállapítható az aláíró személye, hivatali beosztása, továbbá az, hogy volt-e neki jogosultsága aláírásra (kiadmányozásra). Ezek alapján az sem derült ki, hogy a kiadmányozást a hatáskörrel rendelkező személy nevében és megbízásából jogszerűen gyakorolta-e az aláíró; vagyis nem volt megnyugtatóan tisztázott a Ket. 19. §-ában előírt hatásköri, kiadmányozási rendelkezések megtartottsága.

Tovább színesítette a palettát az olyan kúriai döntés, mely szerint a határozat aláírásának olvashatatlansága nem hivatalból figyelembe veendő, és nem semmisséget eredményező szabálytalanság. Másrésztől azonban a Kúria semmisséget mondott ki, amikor a hatáskör gyakorlója helyett – olvashatatlan aláírása miatt – beazonosíthatatlan személy írta alá a határozatot, mert ez kérdéssé tette, hogy az adott személy a hatáskört vagy csak a kiadmányozás jogát gyakorolta (KMPJE I.2.).

(III) A Kollégiumvezető következő megoldandó problémának a felülvizsgálati bíróságok semmisséggel kapcsolatos feladatát látta, mert az előzményi határozatok közt egyaránt volt olyan, ami a semmisség hivatalbóli vizsgálatát a felülvizsgálati eljárásban még olyankor is megengedhetőnek, sőt szükségesnek ítélte meg, amikor a felperes a felülvizsgálati kérelmében nem hivatkozott erre, és olyan is, ami a *polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény* (a továbbiakban: régi Pp.) 275. §

⁷ PETRIK Ferenc (szerk.): *A közigazgatási eljárás szabályai I. Az általános közigazgatási rendtartás magyarázata* (Budapest: HVG-ORAC 2019) [elektronikus kiadás].

⁸ ABK 2019. január, 2.

⁹ Kúria Kfv.I.35.676/2017/10.

¹⁰ Az AB Határozat részletes elemzéséhez ld. Chronowski Nóra – Vincze Attila: „Az Alkotmánybíróság határozata a Magyar Nemzeti Bank kiadmányozási joga ügyében. A közjogi személyek alkotmányjogi panasza” *JeMa* 2019/1. 3–12. Az önálló tanulmány fő tárgya, az AB Határozat legnagyobb kérdése, az állam(igazgatás) alkotmányjogi panaszhoz való joga.

(2) bekezdéséből¹¹ – a kérelemhez kötöttség elvéből – a semmisségnek a felülvizsgálati eljárásban hivatalból nem vizsgálható mivoltára következtetett (KMPJE I.3.).

(IV) Végül pedig, arra az esetre nézve is eltérő kúriai felfogásokat ismertett az indítvány, amikor egy kétfokú közigazgatási eljárásban született határozat bírósági felülvizsgálatára kerül sor, és az elsőfokú határozatról derül ki, hogy semmis. Kérdés, hogy ez utóbbi számít-e vagy a másodfokú határozat helytálló mivolta felülírja az elsőfok hibáját (KMPJE I.4.).

Mindezek alapján a Kollégiumvezető az alábbi kérdésekben kérte a Kúria jogegységi tanácsa (a továbbiakban: JT) állásfoglalását:

(i) Mely körülmények alapozhatják meg a közigazgatási határozatok semmisségét, s ezen belül melyek a nyilvánvaló semmisség esetei?

(ii) Hogyan értékelhető az aláírás hibájából eredő jogszabály-sértés?

(iii) A felülvizsgálati eljárásban vizsgálható-e hivatalból a közigazgatási határozatok semmissége?

(iv) A bírósági felülvizsgálat szempontjából van-e jogi jelentősége az elsőfokú közigazgatási határozat semmisségének?

3. A jogegységi határozat jogi érvelése

A JT – elmondása szerint – a jogegységi eljárást kizárólag a Ket. 121. § (1) bekezdés *b*) pont első fordulatában meghatározott, az eljáró hatóság hatáskörének hiányára alapított semmisséggel kapcsolatos egyes kérdések tekintetében folytatta le (KMPJE III.1.).

Kitekintésként sorra vette az *államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvényt* (a továbbiakban: *Áe.*) és irodalmát, valamint kizárta a semmisség közigazgatási eljárásjogi fogalmának a polgári anyagi jogi semmisséggel való bármilyen kapcsolatát, rokonítását (KMPJE III.3.).

(I) A JT mindenekelőtt hivatkozott a Ket. 1. § (1) bekezdésére, miszerint a hatóság az eljárása során köteles megtartani a jogszabályok rendelkezéseit, továbbá a Ket. 121. § (1) bekezdésére, mely a semmisségi okokat sorolja fel.

A JT a hatáskör fogalmát – melynek hiánya a tárgyaló semmisségi törvényi tényállás – a Ket. 19. § (1) bekezdésének kibontásával (az ügyek tárgyukkénti szétosztásával, a különböző szervek közötti munkamegosztással, az ügyintézésre való felhatalmazottsággal), valamint ugyanezen szakasz (4) bekezdésében rögzített hatáskörrelvonás tilalmával, továbbá a Ket. 20. §-a szerinti, a hatáskörrel együtt járó eljárási kötelezettséggel mutatta be.

Ezen gondolati egység konklúziójaként jelentette ki a JT, hogy a hatáskör garanciális szabály, és semmis döntésről ezek alapján akkor beszélhetünk, ha az ügy nem hatósági ügy, vagy hatósági ügy ugyan, de a szükséges hatáskört nem az eljáró hatóságra telepítették, azaz ha hiányzik a felhatalmazottság.

(II) A Ket. 12. § (3) bekezdés *e*) pontjából kibontva, a JT a „hatósági ügy intézésére hatáskörrel rendelkező” hatóságot

azonosította a hatáskör „címtettje”-ként, aki törvényes felhatalmazást kap a hatáskör gyakorlására is.

Ezután – szintén a Ket. alapján – a JT levezette, hogy a *hatáskör címtettje* és a *hatáskör gyakorlója* nem mindig azonos, mi több, a *kiadmányozási jog jogosultja* még egy további, ezektől is független kategória.¹² A hatáskör gyakorlója mint jogintézmény a Ket. 12. §-án túl, annak más rendelkezéseiben is megjelenik, így a hatáskörátruházás és hatáskörgyakorlás-átruházás tilalma (Ket. 19. §), a kizárás (Ket. 43. §) és a határozat alakszerű kellékeire vonatkozó [Ket. 72. § (1) bekezdés *f*) pont] szabályainak körében is. A kizárás kapcsán a Ket. 43. § (4) és (5) bekezdései következetesen különbséget tesznek a hatóság (azaz a hatáskör címtettje) és a hatáskör gyakorlója között, a (7) bekezdésben külön megkülönböztetve tőlük a kiadmányozási jog jogosultját is.¹³

Ezen fejtegetés két következtetéssel zárul. A hatóság hatáskörében, a hatóság nevében mindig egy konkrét, arra feljogosított természetes személy jár el, az ügyeket nem a hatáskör címtettje egymaga intézi. A hatáskör telepítése az adott szervnél meglévő szaktudás, képzettség, jártasság alapján történik, amelyet nem, illetve nemcsak a szerv, vagy annak vezetője, hanem az egész hivatali apparátus együttesen, munkamegosztással képvisel, és ami nem vet fel hatásköri aggályt (KMPJE III.4.1.).

(III) A JT szerint a hatáskör gyakorlásának részét képező kiadmányozási jog átengedése nem azonos a hatáskör-átruházásnak a Ket. 19. § (3) bekezdésében szabályozott esetével. A tárgyaló szakasz szerint hatáskört vagy hatáskörgyakorlást másra csak jogszabály kifejezett felhatalmazása alapján lehet átruházni. A hatáskör jogszerű átengedése esetén a hatáskört átruházó szervnek megszűnik az eljárási jogosultsága és kötelezettsége, az átruházott egyedi ügy tekintetében döntést nem hozhat, utasítást nem adhat, a döntésért a továbbiakban felelősséget nem visel (KMPJE III.5.1.).

A JT visszautal arra, hogy elválhat egymástól a hatáskör címtettje és gyakorlója, de a két alany ugyanaz is lehet. Emlékeztet arra is, hogy egyikük sem köteles a hatáskör gyakorlására, vagyis a konkrét eljárási cselekmények elvégzésére, a döntések meghozatalára. E jogkörök – a hivatali szervek, szervezetek belüli feladatmegosztás alapján – átengedhetők. A döntési jogkör hivatali szervezeten belüli átengedését a Ket. a „kiadmányozási jog” biztosításával, illetve a „kiadmányozási jogkörrel rendelkező” kifejezéssel jelöli. Ez a *látszólagos* hatáskör-átruházás (KMPJE III.5.2.).

¹² Ha a hatáskör egy szervet illet, akkor azt ténylegesen annak vezetője gyakorolja, ha azonban eleve a vezetőre telepíti a jogszabály a hatáskört, a két kategória egybeesik.

¹³ Vö. a következőket: „Ha a kizárási ok a *hatáskör gyakorlójával* vagy a *hatósággal* szemben merül fel, a kizárási okot a felügyeleti szerv vezetőjének kell bejelenteni.” [Ket. 43. § (4) bek.], valamint „[h]a a kizárási ok a *hatáskör gyakorlójával* vagy a *hatósággal* szemben merül fel, az ügyben – jogszabály eltérő rendelkezése hiányában – a felügyeleti szerv vezetője által kijelölt másik azonos hatáskörű hatóság jár el.” [Ket. 43. § (5) bek.]. „A hatósági ügyben eljáró testület tagjával és vezetőjével, továbbá az eljáró hatóság *kiadmányozási jogkörrel rendelkező* vezetőjével szemben megfelelően alkalmazni kell a kizárás szabályait azzal, hogy ha a hatóságnál nincs másik kiadmányozási jogkörrel rendelkező vagy azzal felruházható személy, a hatáskör gyakorlója jár el.” [Ket. 43. § (7) bek.]

¹¹ A régi Pp. 275. § (2) bekezdése szerint: „A Kúria a jogerős határozatot csak a felülvizsgálati kérelem és a csatlakozó felülvizsgálati kérelem kezei között vizsgálhatja felül [...]”

A JT felhasználja az AB Határozat érvelését is annyiban, hogy a kiadmányozási jog gyakorlása tehát az egyedi döntés meghozatalát, aláírását jelenti.

A kiadmányozási jog átengedése a hatáskör gyakorlójának szabad belátásán múlik, neki kell erről határoznia a belső munkaszervezés kialakítása (belső szabályzat) során. Mivel nem a hatáskör gyakorlásának a teljes átruházásáról van szó, ezért a kiadmányozási jog átengedése nem érinti a közigazgatási szerv jogszabályban meghatározott hatáskörét, a hatáskörébe tartozó ügyben hozott döntésért való felelősség továbbra is a hatáskör címzettjénél, azaz a hatáskörrel rendelkező szervnél marad. A hatósági eljárást ténylegesen a kiadmányozási joggal rendelkező tisztviselő folytatja le, a döntést ő írja alá, mégpedig a hatáskör címzettje (gyakorlója) nevében, amit a Ket. 72. §-a lépésről lépésre végig is vezet.¹⁴ A kiadmányozási jog jogszerű átengedése esetén ezért fel kell tüntetni, hogy a kiadmányozó (aláíró) a hatáskörrel feljogosított személy (a hatáskör gyakorlója) nevében járt el.

A JT itt tér rá arra, hogy mi a helyzet a többszörös „áttétellel”, a kiadmányozási joggal felruházott személy helyettesítésével. Jogszabály nem zárja ki, így erre magától a kiadmányozási joggal megszólított személytől ugyan nem, de a hatáskör címzettjétől, illetve gyakorlójától eredeztetve, és belső szabályzatba foglalva lát módot (KMPJE III.5.3.).

(IV) A JT a hatáskör hiányába mint a bíróság által hivatalból is ellenőrizendő semmisségi okba, egyáltalán nem érti bele az aláírás szabálytalanságát. A Ket. vonatkozó szabályainak értelme, hogy a határozatból a hatáskörgyakorlás jogszerűsége megállapítható legyen. Az ügyfélnek azt kell egyértelműen látnia, hogy a határozatot a feljogosított szerv hozta, a hatáskör gyakorlásában az arra jogosult vett részt. A Ket.-nek a határozatok záró részére vonatkozó előírásai megsértése egyszerű eljárási szabályszegés, amit csak akkor kell vizsgálni, ha a kereset erre kiterjed (KMPJE III.5.4.).

Amennyiben a Kúria hivatalból észleli a közigazgatási határozat semmisségét, a Ket. szerinti eljárási jogi jogkövetkezmény alkalmazása – azaz az ilyen közigazgatási döntés megsemmisítése – attól függ, hogy a semmisség alátámasztására szolgáló bizonyítékok a rendelkezésére állnak-e.

A felülvizsgálati eljárásban – a bizonyítás lehetőségének hiányában – a Kúria a Ket. 121. § (1) bekezdése alapján a közigazgatási döntést csak abban az esetben semmisíti meg, ha a semmisség külön bizonyítást nem igényel (nyilvánvaló semmisség). Amennyiben a semmisség bizonyítást igényel, a Kúria a jogerős döntést hatályon kívül helyezi, és az alsóbb fokú bíróságot új eljárásra utasítja a bizonyítás lefolytatása érdekében (KMPJE III.6.).

A Ket. rendelkezései értelmében a hatáskör hiánya semmisséget eredményező, orvosolhatatlan hiba, így az ilyen döntést mérlegelés nélkül meg kell semmisíteni. A semmis döntés létező, ám érvénytelen aktus, amelyet bármely jogorvoslati eljárásban külön meg kell semmisíteni (KMPJE III.7.).

¹⁴ A Ket. 72. § (1) bekezdés a), f) és g) pontjai szerint a határozatnak – egyebek mellett – tartalmaznia kell az eljáró hatóság megnevezését (amely a hatáskör címzettje), a hatáskör gyakorlójának nevét, hivatali beosztását, valamint – ha az nem azonos a hatáskör gyakorlójával – a döntés kiadmányozójának a nevét, hivatali beosztását, és a döntés kiadmányozójának aláírását, valamint a hatóság bélyegzőlenyomatát.

4. A rendelkező rész és a *ratio decidendi*

(I) A Kúria szerint a közigazgatási döntés semmisségét a Ket. 121. § (1) bekezdésében, valamint külön törvényben meghatározott semmisségi okok alapozzák meg. A semmisségi okok köre jogértelmezéssel nem bővíthető.

(II) A közigazgatási döntés kiadmányozójának aláírásával kapcsolatos hiba vagy hiányosság önmagában semmisséget nem eredményez, hanem eljárási jogszabálysértésnek minősül. A hatáskör meglétét vagy hiányát nem a kiadmányozó aláírásának olvashatósága vagy a helyettesítés rendjének megtartottsága dönti el, hanem az, hogy az eljárás egészéből, az egyes eljárási cselekményekből, a döntés külső megjelenéséből, tartalmából megállapítható-e, hogy ténylegesen melyik hatóság járt el, továbbá, hogy e hatóságnak volt-e jogszabályon alapuló hatásköre az ügyben való eljárásra, döntéshozatalra.

(III) A Kúria felülvizsgálati eljárásban a közigazgatási döntés semmisségének a megállapítására hivatalból bizonyítást nem folytat le, a közigazgatási döntés nyilvánvaló semmisségét azonban hivatalból észlelheti. Nyilvánvalóan semmis a közigazgatási hatóság döntése, ha annak megállapításához külön bizonyításra nincs szükség.

(IV) A közigazgatási perben eljáró bíróság az elsőfokú hatósági döntés semmissége esetén a másodfokú hatósági döntést hatályon kívül helyezi és az elsőfokú döntést megsemmisíti.

5. Az érvelés kritikája

5.1. Alapvetések

A Kúria egy hatásában nagy jelentőségű kérdésben döntött, megváltoztatva a legutóbbi években következetesen érvényesített véleményét. A kérdés gazdasági volumenét mi sem bizonyítja jobban, mint hogy a honi újságírás hamarjában és mélységében dolgozta fel, mutatta be a KMPJE-t, amire eddig nemigen láttunk példát a közigazgatási jogot illetően.¹⁵ Az ügyvédek sem mentek el szó nélkül a fejlemények mellett, születtek szakmai összefoglalók,¹⁶ továbbá – már mindezeket megelőzően is – szakmai díjjal jutalmazták azokat, akik a Kúria korábbi gyakorlatát alkalmazták sikerrel a saját ügyeikben.¹⁷

¹⁵ A szalagcímek közül ld. pl.: A nagy aláírás-gate (5. lj.); Nem ússzák meg a NAV-büntetést a cégek *Világ gazdaság* (www.vg.hu/kozelet/kozeletihirek/nem-usszak-meg-a-nav-buntetest-a-cegek-1316401/); NAV-határozatok: megszületett a Kúria jogegységi határozata *Jogászvilág* (jogaszvilag.hu/cegvilag/nav-hatarozatok-megszuletett-a-kuria-jogegysegi-hatarozata). A felsorolt cikkek lényegre törően, mégis részletesen mutatják be a joggyakorlat változását, és becsülik meg a társadalomra való hatását. A polgári jogban a devizahitel-ügy volt ilyen fokon az érdeklődés homlokterében.

¹⁶ Így pl. „Az ügyek sokasodó száma és hordereje miatt a Kúria [...] kezdeményezett jogegységi eljárást [...]” A NAV mellé állt a Kúria a hibásan kiadmányozott határozatok ügyében *Deloitte* (www2.deloitte.com/hu/hu/pages/ado/articles/hibasan-kiadmányozott-hatarozatok.html)

¹⁷ A Wolters Kluwer Jogászdíj év jogásza/csapata adójogi kategóriában a 2018. év győztese a „Mi történtek, ha a NAV nem tud aláírni – egy belső szabályzat margójára” című pályázatával a JALSOVSZKY Ügyvédi Iroda lett. (*Ügyvédvilág* 2019/1. 5. és 19.; illetve elérhető: jogaszdij.hu/jeloltek-es-dijazottak-2018/.)

A Kúria négy végkövetkeztetése közül a többséggel maradék nélkül egyetértünk.

Ha az elsőfokú közigazgatási határozat semmis, úgy azt a másodfokú döntés sem legalizálhatja.

Afelől sincs kétségünk, hogy a semmisségi okok törvényialmazat jogértelmezéssel nem lehet bővíteni. Ebben a kijelentésben csak a jogegységi határozatok sava-borsát adó hozzáadott értéket nem látjuk.¹⁸ Álláspontunk szerint a korábbi kúriai gyakorlat sem új semmisségi okot igyekezett értelmezéssel létrehozni, hanem csak a meglévőt töltötte ki a KMPJE következtetésétől eltérő tartalommal.

Végül az a tétel, hogy a per felülvizsgálati szakaszában a hivatalbóli bizonyítás kizárt, igaz ugyan, de ez még csak nem is következtetés vagy jogértelmezés, mert ezt maga a jogszabály mondja ki feketén-fehéren, amit a kúriai ítéletek is legfeljebb csak hivatkozni szoktak, értelmezni nem.¹⁹

A KMPJE magját adó, a semmisségre vonatkozó értelmezést akár helyeselni is lehetne, ha csak az általa felhasznált joganyagot vennénk alapul. Ugyanakkor – miként ezt tanulmányunkban később bemutatjuk – a figyelembe nem vett tételek és más értelmezési módok alapján a KMPJE létjogosultsága és következtetései legalábbis megkérdőjelezhetők, de még inkább cáfolhatók. Azok az elemek helyezik más megvilágításba a kérdést, amik nem kerültek bele.

A KMPJE további hibájának látjuk, hogy későn jött válaszként már-már meghaladott joganyag alapján született, az aktuális sza-

bályozás vonatkozásában pedig nem ad eligazítást. A címzettjeinek munkáját (bíróság, közigazgatás) vagy éppen életét (ügyfelek) segítő mélységi tartalommal az új verdikt nincs kitöltve („jogszabálysértés, de nem semmisségi ok”), a nyilvánvaló semmisség tekintetében adott értelmezése pedig önellentmondásos, a bíróságok számára kínált iránymutatása nem tartható.

A KMPJE kritikáját – igazodva jelen folyóirat céljához, lehetőségeihez – végül is azért látjuk szükségesnek, mert az hazai jogrendünk számos alkotóelemének erényeit, illetve hibáit érinti, méghozzá többféle összefüggésben is, melyek kihatással vannak a hatósági és bírósági jogalkalmazás mellett a jogalkotásra is. A közigazgatás magukat újratermelő problémái jól érzékeltethetők a kiadmányozás mostoha kezelésével.

5.2. Közigazgatási hatáskörrel jogegységi hatáskör hiányában

A KMPJE központi kérdése, hogy mi történjen, ha a közigazgatási eljárásban a határozat kiadmányozása nem igazolja vissza, hogy az a jogosulttól származik, illetve hogy ettől függetlenül a közigazgatás megfelelően él-e a hatáskörével vagy sem. Ezek alapján kézenfekvő, hogy a Kúria esetében is a saját döntési jogköre vizsgálatával kezdjük az elemzést.

A Kúria a KMPJE IV. pontja szerint „hatáskörét” az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdésére alapította, mely szerint:

A rendes bíróságok döntenek büntetőügyben, magánjogi jogvitában és törvényben meghatározott egyéb ügyben. A rendes bírósági szervezet legfőbb szerve a Kúria, amely biztosítja a rendes bíróságok jogalkalmazásának egységét, a rendes bíróságokra kötelező jogegységi határozatot hoz.

Rögtön ezt követően az Alaptörvény 25. cikk (3) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

A közigazgatási bíróságok döntenek közigazgatási jogvitákban és törvényben meghatározott egyéb ügyben. A közigazgatási bírósági szervezet legfőbb szerve a Közigazgatási Felsőbíróóság, amely biztosítja a közigazgatási bíróságok jogalkalmazásának egységét, a közigazgatási bíróságokra kötelező jogegységi határozatot hoz.

Ez a szabályozás azt mutatja, hogy közigazgatási jogi kérdésben nem a Kúria, hanem a Közigazgatási Felsőbíróóság jogosult jogegységi határozatot hozni. Az új szabályt e tartalommal már „alkalmazták” is. „A legfőbb ügyész nyilatkozatában hivatkozott az Alaptörvény [...] 25. cikk (3) bekezdésében foglaltakra, mely szerint a közigazgatási bíróságok döntenek a közigazgatási jogvitákban.”²⁰

Azt az átmeneti helyzetet, hogy a Közigazgatási Felsőbíróóság és a közigazgatási bíróságok még nem léteznek, de az Alaptörvényben már 2018. június 29. napjától „befejezett alakzatban” nyertek szabályozást, a jogalkotó kiegészítő rendelkezéssel kezelte. *Magyarország Alaptörvényének hetedik módosítása (2018. június 28.)* (a továbbiakban: hetedik Alaptörvény-módosítás) 10. cikk az Alaptörvény „Záró és vegyes rendelkezések” Rész 27. pontjába a következőket iktatta be:

¹⁸ Nem vagyunk meggyőződve arról, hogy ezen kristálytisztza, ugyanakkor triviális tétel kimondása vezetne a joggyakorlat építő, előremutató formálásához. A Kfv.II.37.690/2017/4. számú ítéletben a Kúria már kimondta: „A felperes azonban tévedett, amikor a Ket. 121. § (2) bekezdésére hivatkozott, úgy állítva be a hatóságnak a hiánypótlással összefüggő állítólagos mulasztását, mint súlyos eljárási szabálysértést, amely semmisséget eredményez és amelyet a bíróságnak hivatalból kell észlelnie. A hatóság felperes által felhozott mulasztása ugyanis csak akkor lehetne semmisségi ok, ha valamely törvény ezt kimondaná. Ilyen törvényi rendelkezés azonban nincsen, arra a felperes sem tudott hivatkozni [...]” [11]. Nem ismerünk továbbá ezzel ellentétes olyan gyakorlatot sem, ami miatt a KMPJE-ben a tétel megerősítésére lett volna szükség.

¹⁹ A régi Pp. 275. § (1) bek. szerint: „A felülvizsgálati eljárásban bizonyítás felvételének helye nincs.” A régi Pp. – 270. §-ának utalásával alkalmazandó – 164. § (2) bekezdése szerint: „A bíróság bizonyítást hivatalból akkor rendelhet el, ha azt törvény megengedi.” [A régi Pp. 336/A. § (1) bek. a) pontja, miszerint: „A bíróság hivatalból bizonyítást rendelhet el a közigazgatási határozat semmisségének észlelése esetén az annak alátámasztására szolgáló bizonyítékok tekintetében.”, az elsőfokú eljárásra vonatkozik.] A Kúria sem nyit vitát e kérdésben. A Kfv.V.35.340/2014/13. számú ítélete szerint: „A jogerős ítélet meghozatalát követően a peres feleknek lehetőségük van rendkívüli jogorvoslat igénybevételére, ténykérdésben perújítási, jogkérdésben felülvizsgálati kérelmet terjeszthetnek elő. Közigazgatási perben a bíróság a [rég]i Pp. XX. Fejezetében szabályozott speciális szabályozás alapján a felülvizsgálni kért közigazgatási határozatok jogszerű, illetve jogsértő voltáról dönt a kereseti kérelem keretei között ([rég]i Pp. 213. §, 339. §), míg a felülvizsgálati eljárásban a Kúria a jogerős ítéletet vizsgálja felül a felülvizsgálati kérelem keretein belül ([rég]i Pp. 270. §), a rendelkezésre álló bizonyítékok alapján ([rég]i Pp. 275. §-ának (1) bekezdése).” A Kfv.VI.37.020/2018/7. számú ítélet értelmében: „A [rég]i Pp. 275. § (1) és (2) bekezdésére figyelemmel a felülvizsgálati eljárásban bizonyítás felvételének nincs helye, a Kúria a felülvizsgálati kérelem elbírálása során a rendelkezésre álló iratok alapján dönt.”

²⁰ 1/2019. Közigazgatási-munkaügyi jogegységi határozat a joghatályos közlésről közigazgatási eljárásban, Magyar Közlöny 2019/12. (I. 30.) II. pont 2. bek.

A közigazgatási bírósági szervezet felállításáról szóló sarkalatos törvény hatálybalépéséig a bíróság dönt

- a) büntetőügyben, magánjogi jogvitában, törvényben meghatározott egyéb ügyben;
- b) a közigazgatási határozatok törvényességéről;
- c) az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről;
- d) a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapításáról.

Ebből jól látszik azonban, hogy a jogalkotó nem ültette át a 25. cikk összes feladatát: az egyedi közigazgatási határozatokat, és az önkormányzati normakontrollt beépítette az „átmeneti” szabályozásba, de kihagyta a jogegységi eljárást. Ennek eredményeképpen a Kúria ez utóbbira mandátumot nem kapott, illetve a 25. cikk (3) bekezdésének hatályossága folytán nem is jogosult jogegységi eljárást folytatni közigazgatási ügyekben, és – ezzel összhangban – a 25. cikk (2) bekezdése pedig közigazgatási ügytípust nem említ.

Az egyetlen, kényszer szülte kapaszkodó a „törvényben meghatározott egyéb ügyben” fordulat lehetne, ám azon túl, hogy a jogegységi eljárás nem „ügy” (jogeset), a meghatározást olyan tisztán a jogegységi eljárástól elkülönítetten használja az Alaptörvény 25. cikk (2) és (3) bekezdése is, hogy azt sem lehet vonónyalábnak használni.²¹

A KMPJE megalkotására mindezek alapján a Kúria nem bírt az Alaptörvény felhatalmazásával, amely kérdést egyáltalában nem is vizsgálta.²²

Bár a KMPJE nem hivatkozik rá, érdemes megemlíteni, hogy a *bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény* (a továbbiakban: Bszi.) 25. §-a is hasonlóan elavult, a hetedik Alaptörvény-módosítást érdemben nem követő előírást tartalmaz. A törvényszöveg szerint a Kúria az Alaptörvény 25. cikk (3) bekezdésében meghatározott feladatának ellátása körében jogegységi határozatokat hoz. Ahogy azt fentebb idéztük, az Alaptörvény 25. cikk (3) bekezdése immár a Közigazgatási Felsőbíróságról szól, abban a Kúriának meghatározott feladata nincsen. A helytelen keresztshivatozás indoka az, hogy korábban valóban az Alaptörvény 25. cikk (3) bekezdése volt a kúriai jogegységi eljárások alapszabálya, amin a hetedik Alaptörvény-módosítás változtatott, különböztetve a polgári és büntető ítélkezést a közigazgatásitól. Ezzel a Kúriára vonatkozó szabályozás egy bekezdéssel feljebb került [Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés], amit a Bszi. tekintetében a jogalkotó nem észlelt. Ha csak a Bszi. 25. §-át vesszük figyelembe, a Kúria jelenleg más jogterületeken sem járhatna el jogegységesítő szerepben, mert az Alaptörvény 25. cikk (3) bekezdése a módosítás nyomán immáron kizárólagosan „közigazgatási halmaz”.²³

²¹ A törvényben meghatározott egyéb ügy lesz majd várhatóan a munkaügyi per.

²² „Lapzárta után” lépett hatályba a *közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépésének elhalasztásáról szóló 2019. évi LXI. törvény*, mely szerint az Alaptörvényben írt átmeneti állapot konzerválódik, vagyis más közigazgatási tárgyú jogegységi határozatoknál is azonos probléma fog jelentkezni, és belátható időn belül az Alaptörvény hiányos átmeneti rendelkezése nem válik meghaladottá.

²³ Szintén „lapzárta utáni” információ, hogy a Kúria a másodfokú bíróság felülvizsgálati jogköre terjedelmének értelmezéséről szóló 1/2019.

Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 37. § (2) bekezdésében ugyanezzel a problémával találkozunk. E szerint az Alkotmánybíróság [...] felülvizsgálja [...] az Alaptörvény 25. cikk (3) bekezdésében meghatározott jogegységi határozatoknak az Alaptörvénnyel, illetve nemzetközi szerződéssel való összhangját.

Érdemes lenne e jogszabályhelyek mielőbbi korrekciójára is sort keríteni, hogy a kúriai és az alkotmánybírósági működés törvényessége a jogegységi határozatok és az egyéb jogegységesítő anyagok, valamint alkotmánybírósági határozatok tekintetében se vessen fel aggályokat.

5.3. Hatásköri kérdőjelek, a jogegységi tanács összetétele

5.3.1. A jogegységi határozat – saját elnevezése szerint – a közigazgatási határozatok semmisségével kapcsolatos egyes kérdésekről szól. Adódik a kérdés, hogy hogyan dönthettek e tárgyban a Kúria polgári, gazdasági tanácsainak bírái, ráadásul utóbbiak közül került ki az ügy egyik előadó bírja is.²⁴

Felmerül ezek alapján, hogy vajon befolyásolta-e a határozat megállapításait az a tény, hogy egy kizárólag a Ket.-et értelmező eljárásban más (magánjogi) jogterület bírái is véleményt nyilvánítottak. A KMPJE által tárgyalt kérdésben – miszerint miként értékelendő hiba az, ha a közigazgatáson belül mandátummal nem bíró személy hoz döntést –, így több, a közigazgatási jog és működés tekintetében nem szakavatott személy is döntött. Pusztán azért, mert a polgári jogban is létezik a semmisség intézménye, attól még annak értelmezése nem igényel polgári jogi látásmódot.²⁵

Tény, hogy a régi Pp. felülvizsgálati szabályai is szóba kerültek az egyik alkérdésnél, ami akár indokolhatta volna a „polgári ház” részvételét,²⁶ már ha a perjogi kérdés lett volna olyan összetett, hogy komoly értelmezést igényel, és hozzáadott értéket jelentett volna.²⁷ Ha a Polgári Kollégium bevonása a régi

Polgári jogegységi határozatában [Magyar Közlöny 2019/122. (VII. 12.)] többek között, a „Bszi [...] 25. §-a [...] alapján”, de „a bíróságok jogalkalmazása egységének biztosítása [Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés] érdekében” határozott. A Kúria tehát jelenleg megkerüli a kérdést, és a Bszi.-ben törvényi tényállási elemmé tett Alaptörvény 25. cikk (3) bekezdését minden magyarázat nélkül cseréli fel a hivatkozott § (2) bekezdésével, úgy, hogy magából a Bszi.-ből eredeztetni döntési jogkörét.

²⁴ A hét bíróból ketten, Kocsis Ottilia, aki egyúttal az ügy egyik előadó bírájaként vett részt az eljárásban és Wellmann György – a Polgári Kollégium vezetője – a polgári jogi ügyszakhoz tartoznak, polgári jogi ítéleteket hoztak.

²⁵ Ahogyan más, azonos elnevezésű, de eltérő tartalmú jogintézmények értelmezésénél sincs átjárás a kollégiumok között. Pl. 5/2008. számú Büntető jogegységi határozat a jogerős ügydöntő határozattal kiszabott pénzbüntetés elévüléséről, Magyar Közlöny 2008/141. (X. 1.).

²⁶ A Bszi. 34. § (2) bekezdése szerint: „Ha a jogegységi eljárásban hozandó döntés több szakágú jogegységi tanács ügykörét érinti, a jogegységi tanács elnöke a jogegységi tanácsot az érintett szakágban eljáró bírák közül arányosan jelöli ki. E jogegységi tanács az elnökből és további 6 tagból áll, elnöke a Kúria elnöke vagy elnökhelyettese.” E szabálynak a KMPJE is megfelel, de ez csak egy lehetséges következtetés, mind az elnök személyéből, mind a tagok számából.

²⁷ Jelen ügyben azonban legkevésbé sem volt erről szó. Ld. (19. lj.).

Pp. 275. § szinte szó szerinti megismétlése miatt történt, a KMPJE akkor is elnagyolt, mert például a 2/2017. Közigazgatási-munkaügyi-polgári jogegységi határozat – már a címében is – kifejezetten kimondja, hogy több kollégium ügykörét érintő eljárásjogi tárgyú elvi iránymutatásoknak a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) és a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) hatálybalépésére tekintettel történő felülvizsgálatáról szól.²⁸ Mindez esetünkben hiányzik; a KMPJE a semmisséget tette meg főcímné.

További ellenérv, hogy korábban a közigazgatási ügyszak maga is értelmezte a régi Pp.-t, mégsem vonta be a polgári joggal foglalkozó kollégákat, amire a 4/2010. számú Közigazgatási jogegységi határozatot²⁹ és az 5/2010. számú Közigazgatási jogegységi határozatot³⁰ hozhatjuk példának.

A KMPJE a határozat elfogadásáról, a szavazati arányokról nem szól. A Bszi. 35. §-ából tudjuk, hogy a döntéshez valamennyi tag jelenléte, és egyszerű szótöbbség szükséges. A polgári ügyszakos bírák is szavaztak a tisztán közigazgatási jogi kérdésekben is. Ha helyettük is közigazgatási bírák döntenek, elképzelhetően eltérő voksok születhettek volna.

5.3.2. Másfelől közelítve azt gondoljuk, ha már a probléma többrétű, akkor büntető-közigazgatási-munkaügyi-polgári jogegységi határozat meghozatala lett volna indokolt. Egyrészt, ha a közigazgatási hatáskör tartalmát a jogrendszer egészén keresztül és nem csak a Ket.-ből kibontva vizsgáljuk, a kérdés legalább annyira érinti a büntető kollégiumot is, mint a polgárit. Másrészt, a jogegységi határozat meghozatalakor már hatályon kívül helyezett Ket. mint kifutó jogszabály helyett – de legalábbis amellel –, az új közigazgatási és perjogi eljárásjogi rendelkezések (az Ákr. és sok más szakigazgatási eljárási szabály, illetve a Kp.) áttekintése is szükséges lett volna. Ehhez a Bszi. 34. § (4) bekezdés b) pontja szerinti, a Kúria teljes kollégiumából álló jogegységi tanács illett volna, tudniillik a jogegységi eljárás célja a joggyakorlat továbbfejlesztése érdekében szükséges elvi kérdés eldöntése volt.

A 40/2007. (VI. 20.) számú határozatában az Alkotmánybíróság egyértelművé tette azt is, hogy a bíróságoknak nem csak a norma tartalmának meghatározására vagy a törvényhozó által nyitva hagyott kérdések megválaszolására, hanem a joggyakorlat továbbfejlesztésére is lehetősége van. „A joggyakorlat továbbfejlesztése, mint ok révén [ugyanis] a Legfelsőbb Bíróságnak lehetősége nyílik [jogegységi határozat meghozatalával] valamely jogszabály-értelmezési gyakorlat (tehát a normához »tapadt« ítélezés) alapján döntenie az ítélezési gyakorlat új irányáról.” Ennek eszköze lehet a jogegységi eljárás. „Az elvi

kérdések jogegységi határozattal való eldöntése pedig [ez esetben] a norma alkalmazása során felmerült különböző (általános érvennyel megfogalmazott) értelmezések egységesítésének eszköze.” (ABH2007, 517, 526.)³¹

5.4. Az előzményi határozatok, a félmúlt

5.4.1. A közelmúltban a Jalsovszky Ügyvédi Iroda is visszatérően és töretlen sikerrel foglalkozott a kiadmányozás (az aláírási hibás határozatok) kérdésével. „Alapos jogi kutatásaik” során jutottak el végül a Kúria egy korábbi, Kfv.III.37.088/2014/7. számú határozatáig, mely aztán – elmondásuk szerint – pernyertes ügyeik alapját képezhette.³²

5.4.2. A fent említett ügyvédi iroda esete pontos képet fest a közigazgatási jogi kollektív emlékezet hiányáról, ami az egész KMPJE legfontosabb tanulsága.

A probléma sokkal régebbi keletű, és változó intenzitással, hol kisebb, hol nagyobb hangsúlyt kapva került terítékre egészen a legutóbbi évekig, amikor a Kúria uralkodó felfogásává tette azt az álláspontot, hogy az ellenőrizhetetlen módon jegyzett közigazgatási határozat önmaga nem igazolja, hogy a hatásköri címzettől származna, ezért az semmis (pontosabban semmisséggyanús).

5.4.3. Az 1/2003. számú Közigazgatási-polgári jogegységi határozat (a továbbiakban: KPJE)³³ témánk szempontjából kiemelendő elvi tartalma sem előzmények nélküli, hanem korábbi döntések voltak az indikátorai. A Kúria a KPJE-ben *nem hatáskörben hozott* határozatnak minősítette az olyan döntést, amelyen a kiadmányozó nem tünteti fel, hogy kiadmányozási jogát a törvényben hatáskörrel felruházott személy nevében, annak megbízásából gyakorolja. A Kúria megfogalmazásában a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség Főigazgatója a törvényben biztosított hatáskörét az SzMSz-ben megjelölt – kiadmányozási joggal felruházott – Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség szervezeti egységének vezetője útján gyakorolhatja. Ez azonban személyes hatáskörét és felelősségét nem érinti. A határozatot a Főigazgatónak kell meghoznia és a határozatban eljáró közigazgatási szervként a Főigaz-

³¹ Ld. továbbá VILLÁM Krisztián: „A jogegységi határozatok jogi jellegének alkotmányossági problémái” *Magyar Jog* 2017/4. 225–239.

³² A felhívott döntés lényege szerint: „A Kúria megállapította, hogy az elsőfokú közigazgatási határozat valóban tartalmazza az építésügyi hatósági hatáskört gyakorló jegyző nevét és megbízását a kiadmányozásra, azonban a kiadmányozási jog átengedése nem a Ket. idézett rendelkezéseiben foglaltak szerint történt. Nem jogszerű a kiadmányozási jog átengedése, mert a határozat nem tartalmazza a ... igazgató helyett kiadmányozó nevét, hivatali beosztását, csak olvashatatlan aláírást. A Kúria rámutat arra, hogy a hatáskör gyakorlása és a kiadmányozás nem azonos eljárási jogintézmények, azonban a két jogintézmény összefüggésben áll egymással mégpedig oly módon, hogy a nem jogszerűen átengedett kiadmányozás felveti a hatáskör átruházását, vagy a hatáskör elvonását, amelyet a Ket. tilalmaz. A kiadmányozás akkor jogszerű, ha a határozat tartalmazza a kiadmányozással szemben támasztott törvényi követelményeket.” Kfv.III.37.088/2014/7. Indokolás. Ld. erről bővebben: *Ügyvédvilág* (17. lj.) 19.

³³ 1/2003. Közigazgatási-polgári jogegységi határozat közigazgatási szerv hatáskörének delegálhatóságáról, gyakorlásáról, *Magyar Közlöny* 2003/43. (IV. 28).

²⁸ 2/2017. Közigazgatási-munkaügyi-polgári jogegységi határozat a több kollégium ügykörét érintő eljárásjogi tárgyú elvi iránymutatásoknak az új Pp. és a Kp. hatálybalépésére tekintettel történő felülvizsgálatáról (a továbbiakban: 2/2017. KMPJE), *Magyar Közlöny* 2017/194. (XI. 23.).

²⁹ 4/2010. (X. 20.) Közigazgatási jogegységi határozat a társadalmi szervezetek jogállásáról környezetvédelmi közigazgatási hatósági ügyekben, valamint perindítási és keresetösségi jogáról közigazgatási perekben, *Magyar Közlöny* 2010/162. (X. 20.). A jogegységi határozat a régi Pp. 54. § (1) bekezdését értelmezi.

³⁰ 5/2010. (XI. 15.) Közigazgatási jogegységi határozat a polgármesteri tisztség megszüntetése iránti per egyes kérdéseiről, *Magyar Közlöny* 2010/172. (XI. 15.). A jogegységi határozat a régi Pp. 156. §-át értelmezi.

gatót kell feltüntetni. Az SzMSz-ben kijelölt kiadmányozónak pedig a határozat aláírásakor utalnia kell arra, hogy ezt a jogát a hatáskörrel rendelkező személy nevében és megbízása alapján gyakorolja.³⁴

A KPJE ugyan még az Áe.-n alapuló joggyakorlat alapján született,³⁵ azonban a lényeg ugyanaz. A kiadmányozás a hatáskör gyakorlása, ezért nem vehető félvállról; ha nem adják nyomát a döntési jog eredetének, úgy a hatáskört elvonták a hatásköri címetől.

A KMPJE előzményeül szolgáló jó néhány kúriai határozatnak is ez a lényege: szabályos delegálás hiányában olyasvalaki járt el, akiről nem lehet tudni, hogy milyen viszonyrendszerben áll a valódi hatáskörrel bíró szervvel, személlyel.

A KPJE 2015-ben „a közigazgatási szervezetrendszer időközben bekövetkezett változására tekintettel” vált meghaladottá,³⁶ azaz a Kúria nem a közigazgatási eljárásjog változása miatt vetette el a korábbi érvelését. A KPJE a Ket. élettartamának nagy részében azonban alkalmazandó volt, ami számunkra azt jelenti, hogy a mondanivalója később, az ugyancsak a Ket.-et értelmező KMPJE esetében is érvényes volt vagy kellett volna, hogy legyen.³⁷

5.4.4. Az Áe.-t 2005. november 1-jétől felváltó Ket. jogirodalmá is beszámolt a közigazgatást belülről feszítő, kívülről elfogadhatatlan alapproblémáról. „A gyakorlatban a kiadmányozási jog gyakorlása esetenként, enyhén szólva »szabados«. Előfordul, hogy az éppen elérhető ügyintéző írja alá a döntést, jobb esetben feltüntetve, hogy rendelkezik megbízással (mb.).”³⁸ Vélhetően ezért szabályozta részletesen a Ket. a határozat meghozatalának és hitelesítésének módját, igyekezvén elejét venni a hibáknak.

5.4.5. További fontos állomás volt a „közigazgatási hivatal vs. hivatalvezető” gyűjtőnévvel illelhető ügyek csoportja, melyek közül a Legfelsőbb Bíróság Kfv.II.39.299/2007/6. számú, 2008. június 4. napján kelt határozat indokolását választottuk idézni. Eszerint „az alperes – a hivatalvezető – a határozata meghozatalakor másodfokú hatóságként nem járhatott volna el, csak a közigazgatási hivatal hozhatott volna érdemi határozatot. [...] A [Ket.] 121. § (1) bekezdés b) pontja értelmében sem-

mis az a határozat, amelyet az eljáró hatóság hatáskörének hiányában hozott meg [...]”

5.4.6. Összességében egy töről fakadó problémáról beszélünk.³⁹ A bemutatott ügyek és a KMPJE életre hívását indikáló korábbi ügyek közös vonása az, hogy „házon belül” okozza valaki a szabálytalanságot, és ezt járta körbe többször is a Legfelsőbb Bíróság, illetve a Kúria.⁴⁰

Az előzmények tanulsága, hogy a jogalkotó, a jogirodalom és a bírói gyakorlat rendszerint fontos szerepet szánt az aláírás mint a hatáskörgyakorlás megtestesítésének. A Kúria a semmisséget korábban is az aláírás körében értelmezte, továbbá hivatalból észlelendőnek tekintette. Ez a gyakorlat a közigazgatási szervek részére megismerhető volt, ahhoz tudták (volna) igazítani a működésüket. A törvényi szabályokon túl is megvolt az az információ, ami alapján a döntéshozatali eljárást, a döntésmintákat (sablonokat) szabályozni tudták (volna). Ennek megfelelően az aláírásból eredeztetett semmisség (illetve a KMPJE után semmisség-e vagy „csak” jogszabálysértés) kérdéskörének bizonytalanságai elvileg nem is merülhettek volna fel. A közigazgatás nem adhatott volna támadási felületet önmaga ellen. Ez azonban már olyan szervezeti probléma, ami meghaladja a tanulmányunk kereteit. Itt most csak annyit tennénk hozzá, hogy a közigazgatás gyakori szervezeti változásai is jelentősen közelebb hozhatják, hogy a határozatmintákat állandóan át kell alakítani.⁴¹

5.4.7. Ha az érem másik oldalát is megnézzük, érzékelhetjük, hogy mégiscsak lehetett egyfajta ciklikusság a jogértelmezésben, mert például „A közigazgatási jog nagy kézikönyve” szerint „a határozat záró része tartalmazza: [...] a döntés *kiadmányozójának* nevét, hivatali beosztását és aláírását, valamint a hatóság bélyegző-

³⁴ KPJE III.

³⁵ Az Áe. 43. § (1) bek. szerint: „A határozatnak tartalmaznia kell: a) az eljáró közigazgatási szerv megnevezését [...], d) a határozat hozatalának helyét és idejét, a határozat aláírójának nevét, hivatali beosztását és a közigazgatási szerv bélyegzőlenyomatát.” [A jogegységi határozat a c) pontra hivatkozik, ez azonban minden bizonnyal pusztán elvétel és bíróság részéről, az aláírásra vonatkozó utalás az Áe. hivatkozott paragrafusának d) pontjában kapott helyet.]

³⁶ A KPJE-t a 2/2015. Büntető-közigazgatási-munkaügyi-polgári jogegységi határozat 1. pontja helyezte hatályon kívül, ld. továbbá a IV. 1. pontját, Magyar Közlöny 2015/103. (VI. 15.).

³⁷ A Kúria maga is lehetségesnek, mi több szükségesnek tartja a formálisan megsemmisített álláspontjai alkalmazását. Erre enged következtetni a 2/2017. KMPJE is, miszerint: „A felsorolt, az új Pp. és a Kp. hatálybalépését követően indult ügyekben nem irányadó elvi iránymutatásokkal kapcsolatban a jogegységi tanács hangsúlyozza, hogy az említett iránymutatásokban foglalt – az új Pp. és a Kp. szabályai *szellemével nem ellentétes* – jogi okfejtések, érvek, elvi megállapítások továbbra is figyelembe vehetők. Az új Pp. és a Kp. normaszövegének értelmezésében, a jogi érvelés alátámasztásában ezek tehát felhasználhatók.” [VI.].

³⁸ Kilényi Géza (szerk.): *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja* (Budapest: KJK-KERSZÖV 2005) 200.

³⁹ Meg kell jegyezni, hogy számos döntés született abban a körben is, amikor az egyik közigazgatási szerv vontta el a másik közigazgatási szerv hatáskörét, ezek azonban a fent írtakhoz képest merőben más jellegűek és ezért nem is citáljuk őket.

⁴⁰ Az AB Határozat által megsemmisített Kfv.I.35.676/2017/10. számú határozatban is megjelenik ez a vívódás, ami mutatja, hogy az előképek léteztek, a jogászok építkeztek is rájuk. „Az elsőfokú bíróság jogerős ítéletével hatályon kívül helyezte a Határozatot. A [rég]i Pp. 336/A. § (1) bekezdését alkalmazva a hatáskör-kiadmányozás kérdés kapcsán vizsgálta az alperesi határozat semmisségét, figyelembe vette az 1/2003. KPJE határozatot” [4]. „A semmisség körében alkalmazandó normák kapcsán rögzíti a Kúria, hogy az elsőfokú bíróság és a felek által is többször hivatkozott 1/2003. KPJE jogegységi határozatot a Kúria [...] hatályon kívül helyezte, mivel az a közigazgatási szervezetrendszer időközben bekövetkezett változására tekintettel meghaladottá vált” [28]. A Kúria ezzel a szöveggel sem el nem fogadta, sem el nem vetette a hivatkozást, külön kiemelte viszont a hatályon kívül helyezés indokát. A lentebb ismertetésre kerülő Kfv.I.35.282/2016/6. számú ítéletében viszont a testület minden fenntartás nélkül alapította határozatát a KPJE-re, bár az akkor már nem volt hatályos. A Kúria Kfv.VI.35.101/2017/15. számú ítélete szerint: „Ugyancsak nem befolyásolhatta a döntést, hogy a felperesi érvek között hivatkozott KPJE határozatot a Kúria a közigazgatási szervezetrendszer átalakítása miatt a 2/2015. BKMPJE jogegységi határozatával meghaladottá nyilvánította és hatályon kívül helyezte” [36].

⁴¹ „Ugyanakkor a bírói gyakorlat többször szembesült azzal, hogy a döntések, köztük a határozatok rosszul szerkesztettek, különösen olyan esetben, amikor a frissen alakult a szervezet, vagy más szervezettől vett át hatáskört, szervezeti átalakításon esett át.” PETRIK (7. lj.).

lenyomatát”⁴² Kilényi Géza sem tulajdonított tehát jelentőséget a formula kikezdetlenségének, és magyarázatában egyszerűen elhagyta a törvény – a Ket. 72. § (1) bekezdés *f*) pont – egyik fordulatát: „a hatáskör gyakorlójának nevé, hivatali beosztását”.

Az ítélezési gyakorlatból is hivatkozható olyan eset, amely a legutóbbi évek kúriai ítéletei és a fentebb ismertetett múlt évtizedbeli előzményi döntések közötti időszakban a másik pólust képviselte. A Kúria szerint „a hatásköri szabályok tekintetében az elsőfokú bíróság szintén helytállóan foglalt állást, megfelelően tért ki arra, hogy a kiadmányozó helyettesítésére nem alkalmazható az 1/2003. [KPJE] határozat. A jogegységi határozat közigazgatási szervek közötti hatáskör delegálás[á]ra vonatkozik. Annak II/b) pontja rögzíti, hogy a hatáskörrel feljogosított személy kiadmányozási (alírási) jogának belső szabályzatban való engedélyezése nem minősül a hatáskör átruházás[á]nak. Ehhez képest a kiadmányozó helyettesítésének kérdése, még érintőlegesen sem tartozik a jogegységi határozattal szabályozott kérdések körébe.”⁴³

5.5. Az előzményi határozatok, a közelmúlt

5.5.1. A KMPJE megalkotását kezdeményező Kollégiumvezető – a 2. pontban ismertetett jogegységi indítványában – tömören és lényegre törően mutatta be, hogy meglátása szerint milyen változati alakultak ki a közigazgatási határozatok aláírásaiból eredeztetett semmisségnek. Ugyanakkor kritikánkat és a KMPJE bármely olvasójának elmélyülését, gondolkodását nehezíti, hogy a kollégiumvezetői előterjesztés ismertetésekor ügyszámokat még példálózóan sem rendeltek hozzá az egyes megállapításokhoz. Más jogegységi döntéseknél – amikor az ítélezési gyakorlat egységesítése miatt került sor az eljárásra –, ezek az azonosítások a problémafölvétel rendszerinti velejárói voltak.⁴⁴ A KMPJE szer-

kesztését ezért hiányosnak tartjuk, a jogkereső közönség közvetlenül nehezen tud meggyőződni a hivatkozott határozatokban szereplő állításokról.⁴⁵ Mindez nem csak ízlésbeli kérdés, mert a jogi közszájon forgó kúriai döntések szinte mindegyike a semmisséget mondta ki a fent ismertetett helyzetekre.⁴⁶ Ha volt is egy-két vadhajtás vagy eltérő vélemény – amit ezért elvárható lett volna pontosan hivatkozni –, nem jellemző, hogy a Kúria egy uralkodó gyakorlattal rendelkező kérdést rendez újra, lezárt fejezetet nyit meg ismételten.

5.5.2. Kutatásunknak határt szabott, hogy a bírósági ítéletek anonimizált adatbázisában, a tavaly megújult bírósági honlapon⁴⁷ a kereső funkció „határozatot hozó bíróság” részében nem szerepel egyetlen közigazgatási és munkaügyi bíróság sem, miáltal az elsőfokú ítéletek ezen a – legkézenfekőbb – módon elérhetetlenek.

Ha a „munkaügyi bíróságok” elnevezésre és a 2018. évre szűrünk, jelen cikk megírásakor – 2019. április 15-én, illetve a cikk véglegesítésekor, 2019. június 29-én – a kereső a Fővárosi Munkaügyi Bíróság esetében három, majd huszonegy, a Budapest Környéki Munkaügyi Bíróság esetében nulla, majd hat, a Debreceni Munkaügyi Bíróságra szűréssel egy, majd négy, a Pécsi Munkaügyi Bíróság kiválasztásával szintén nulla, majd tizenegy darab közigazgatási határozatot mutat. Ennek megfelelően ezen kritikai észrevételünk nem is a KMPJE-vel, hanem az adatbázis olvasóközönségének információhiányos helyzetével van összefüggésben. Felhasználói oldalról a szolgáltatás elégtelenségét nem teszik elfogadhatóvá az anonimizálás közismert nehézségei. A jogi képviselők legalább annyira támaszkodnak a saját „ötleteikre”, mint amennyire merítenek a pályatársakéiból és a joggyakorlatból. Az igazságszolgáltatás is profitálhat(na) a friss döntések megjelentetéséből, hiszen ha valamiről már született döntés, úgy az azonos helyzetben lévő ügyfélnek a jogi képviselő be tudja mutatni, mekkora kockázatot vállal a perléssel, milyen észszerűségek szólnak mellette és ellene, és ezzel a felesleges peres ügyek száma, a bíróságok munkaterhe csökkenthető.

Ha e mélyfúrásunk alapján olyan további „mutálódott altípusokat” tudunk volna bemutatni, amelyeknek a megismerhető beszámolóiból feltételezhetően létezniük kell,⁴⁸ sokkal inkább érthető lenne a KMPJE életre hívása.

5.5.3. Itt csak az eredeti, a jelen periódusban általunk ismert, elsőként Lassányi Gábor képviseletével meghozott kúriai ítélet gondolatmenetéből elevenítenénk fel egy pár sort, mert a KMPJE is ezt emeli ki. Eszerint: „[...] az alperesi határozat valóban tartalmazza a hatáskört gyakorló főigazgató nevéét és megbízását a kiadmányozásra, azonban a kiadmányozási jog átengedése nem a Ket. idézett rendelkezéseiben foglaltak szerint történt. Nem jogszerű a kiadmányozási jog átengedése, mert a határozat nem tartalmazza [...] [a] főigaz-

⁴² KILÉNYI Géza (szerk.): *A közigazgatási jog nagy kézikönyve* (Budapest: CompLex 2008) 1341., 1343., 1347. és 1351. Az irodalom több olyan határozatmintát is közöl, ahol mindössze a *kiadmányozó* neve, hivatali beosztása szerepel az aláírásnál, a *hatáskörgyakorló* és a kettőjük közötti szervezeti kapcsolat kifejezése meg sem jelenik.

⁴³ Kfv.I.35.315/2011/4., Indokolás 12. bek.

⁴⁴ Így pl. az 1/2018. számú Polgári jogegységi határozat, amely kiemelte, hogy a kollégiumvezető „[i]ndítványában rámutatott, hogy a gyakorlatban két ellentétes álláspont ismert. Az egyik [...] értelmezés jellemzi a Fővárosi Törvényszék és a Fővárosi Ítéltábla gyakorlatát (pl. Fővárosi Törvényszék 56.Pkf.639.180/2016/3.; Fővárosi Ítéltábla 2201-3. Pkf.25.422/2018/2.). A másik álláspont [...] érvényesül a Debreceni Ítéltábla és a Pécsi Ítéltábla gyakorlatában (pl. Debreceni Ítéltábla Pkf.II.20.615/2007/2.; Pécsi Ítéltábla Pkf.IV.25.444/2017/2.).” I. pont. Ugyancsak kitűnő példa a 4/2018. számú Büntető jogegységi határozat felsorolása: „A Kecskeméti Járásbíróság a [...] 8.Bny.872/2016/4. számú végzésével az ügyészség fellebbezését mint törvényben kizártat elutasította.” 1. pont; „A Kecskeméti Járásbíróság a [...] 18. Bny.892/2016/2. számú végzésével a határozathozatal mellőzte [...]” 2. pont; „A Debreceni Járásbíróság a [...] 5.Bny.151/2016/15. számú végzésével a kérelemnek helyt adott, vagyis a kijelölt tartózkodási hely elhagyását engedélyezte.” 3. pont; „A Budakörnyéki Járásbíróság a [...] 4.Bny.92/2016/7. számú végzésével, a házi őrizetet »ideiglenesen« feloldva, a kérelemnek helyt adott, vagyis a kijelölt tartózkodási hely elhagyását engedélyezte.” 4. pont; „A Miskolci Járásbíróság a [...] 33.Bny.333/2016/2. számú végzésével a kérelemnek helyt adott, vagyis a kijelölt tartózkodási hely elhagyását engedélyezte.” 5. pont.

⁴⁵ A KMPJE-ben ügyiratszámokkal nem azonosított döntésekben lehetnek más, kiegészítő megjegyzések, okfejtések is, amik esetlegesen eltérő megvilágításba helyezhetik a kiemelt szövegeket.

⁴⁶ Vö. BARABÁS–BARANYI–FAZEKAS (6. lj.) 528.

⁴⁷ Birosag.hu.

⁴⁸ Ld. A nagy aláírás-gate (5. lj.) az ügyfél érdeke ellenében ható megsemmisítések eseteiről. Adóügyekben, ahol nincs ellenérdekű ügyfél, nem kézenfekvő, hogy mi az a helyzet, amiben a perindító adózónak (mint a határozat kötelezettjének) ne lenne elfogadható megoldás a támadott döntés „meg nem történtté tétele”, azaz megsemmisítése.

gató helyett a kiadmányozó nevét, hivatali beosztását, csak olvashatatlanná aláírását. A Kúria rámutat arra, hogy a hatáskör gyakorlása és a kiadmányozás nem azonos eljárás jogintézmények, azonban a két jogintézmény összefüggésben áll egymással mégpedig oly módon, hogy a nem jogszerűen átcselezett kiadmányozás felveti a hatáskör átruházását, vagy a hatáskör elvonását, amelyet a Ket. tilalmaz. Kiadmányozási jog gyakorlása esetén a határozatból ki kell derülnie, hogy a kiadmányozó a hatáskörre feljogosított személy nevében, az ő megbízásából jár el. A kiadmányozás akkor jogszerű, ha a határozat tartalmazza a kiadmányozással szemben támasztott törvényi követelményeket. Ennek hiányát nem pótolhatja az alperes belső szabályzatra történő hivatkozása. Tévedett tehát az elsőfokú bíróság, mikor a belső szabályzatra történő utalással az alperesi határozatot jogszerűnek tekintette és nem vette figyelembe a [KPJE-t], illetve a tényállásban iratellenes megállapításokat tett az aláírást illetően.⁴⁹

5.5.4. Ehhez az igen tartalmas gondolathoz képest az AB Határozattal megsemmisített kúriai ítéletben szereplő érvelés már nem tűnik meggyőzőnek. Itt maga a jogalkotó rendezte a kérdést a *Magyar Nemzeti Bankról szóló CXXXIX. törvény* (a továbbiakban: MNB tv.) 13. § (11) bekezdésével, amit az MNB követett is a döntésében,⁵⁰ ezért e kúriai döntést magunk sem látjuk helyesnek. Egyidejűleg azonban az AB Határozat azon indokolását sem osztjuk maradéktalanul, miszerint „[a]z alkotmányos jelentőségű probléma lényege abban áll, hogy a Kúriának a Ket. alapján levezetett, a kiadmányozás fogalmára vonatkozó értelmezése és az érintett fogalommal megjelölni kívánt jogszabályi cél ellentétben állnak egymással. Míg a Kúria szerint a kiadmányozás lényegében a döntés aláírásával szinonim fogalom, addig a jogalkotó az MNB tv. vonatkozó 13. §-át módosító, *egyes pénzügyi tárgyú törvényeknek a betétbiztosítást, valamint a pénzügyi közvetítőrendszert érintő módosításáról szóló 2014. évi CIV. törvény* 47. §-ához azt az indokolást fűzte, hogy »[a] törvény a rugalmasabb döntéshozatal érdekében lehetőséget biztosít arra, hogy a Pénzügyi Stabilitási Tanács[ra] a [...] hatósági döntések meghozatala, valamint a döntést megtestesítő okirat aláírása is delegálható legyen.«⁵¹

⁴⁹ Kfv.I.35.282/2016/6. [13]–[14]. Erre hivatkozik vissza több kúriai döntés is, így pl. a Kfv.VI.37.020/2018/7. számú határozat.

⁵⁰ „A bíróságot kirovó határozat fejrésze szerint »az MNB nevében eljáró Pénzügyi Stabilitási Tanács felhatalmazása alapján az alábbi határozatot hozom.«, záró részében foglaltak alapján pedig »A határozatot az MNB-nek az MNB tv. [...] 4. § (9) bekezdésében és 39. § (1) bekezdés l) pontjában meghatározott feladatkörben, az MNB tv. 13. § (11) bekezdés alapján átruházott kiadmányozási jogkörben eljárva hoztam meg.« A határozatot »Dr. Windisch László alelnök« írta alá és látta el alelnöki pecséttel.” AB Határozat, Indokolás [3].

⁵¹ AB Határozat [23]. Az AB Határozatot mélységében azért nem ismeretjük, mert az a Kúria ítéltének azon tételét látja elfogadhatatlannak, hogy egyértelmű jogszabály-szövegezés mellett nincs helye az Alaptörvény 28. cikke szerinti teleologikus értelmezésnek. A másik jelentős szelete az MNB tv. speciális szabályait veszi górcső alá. Az AB Határozat legnagyobb kérdése, az állam(igazgatás) alkotmányjogi panaszhoz való joga. Az Alkotmánybíróság működési rendjéből adódóan az AB Határozat már a saját kritikáját is tartalmazza a különvélemények formájában. Itt különösen Stumpf István különvéleményére gondolunk, miszerint „egy közigazgatási hatóságnak alapvető joga nincs [...] nem élhet alkotmányjogi panasszal” (AB Határozat

5.6. A kiadmányozás mibenléte, a kiadmányozás és a hatáskör összefüggései

5.6.1. A hatáskört a Kúria annak jogi rendeltetése felől is vizsgálta, és e körben is fontos megállapításokat tett. A közigazgatásban a szakmai hozzáértést nem egyedül a vezető, hanem a szervezet egésze adja, a közigazgatás az ügyek tömkelegét intézi, ezért a szervezeten belüli munkamegosztás magától értetődően szükséges.⁵² A Kúria kiválóan ragadta meg, hogy a hatáskör az egész közigazgatási eljárást felölelő gyűjtőkategória, válasz arra, hogy milyen típusú hatóság járjon el az adott ügyben, mely szerv realizálja a szükségessé váló összes eljárási cselekményt. Ez azonban nem magyarázat arra, hogy a szervezeten belül teljesen mindegy lenne, hogy ki és mit tehet, mely közigazgatási aktust ki foganatosíthatja.⁵³

5.6.2. A KMPJE-ben adott érvelés lényege, hogy a Kúria nézőpontot váltott. Korábbi alaptétele az volt, hogy ha az ítélező bíró az alábbi tényekben biztos, azok alapján „alapos gyanú”-t tud támasztani, ami pedig elég ahhoz, hogy a közigazgatási határozatot a semmisség jogintézménye körében ítélt meg. Ezek a tények a következők: a közigazgatási határozaton lévő aláírás nem azé, akit odagépeltek, vagyis, aki aláírhatta volna a határozatot, továbbá a határozatból nem tudja meg az olvasója, ki az a személy, aki ténylegesen aláírta.

Ezt az uralkodó értelmezést a Kúria lecserélte arra, hogy maga az aláírás (kiadmányozás) nem azonos a hatáskör kérdésével, mert a hatáskör csak az eljáró szervezetre vonatkozó fogalom. Azaz, az új szemlélet fényében önmagában nem ügydöntő, ténylegesen ki is írt alá, ha a hatóságon belülről származik a döntés. A Kúria – a KMPJE értelmében – ma úgy gondolja, hogy „a hatáskör meglétét vagy hiányát nem a kiadmányozó aláírásának olvashatósága vagy a helyettesítés rendjének megtartottsága dönti el, hanem az, hogy az eljárás egészéből, az egyes eljárási cselekményekből, a döntés külső megjelenéséből, tartalmából megállapítható-e, hogy ténylegesen melyik hatóság járt el, továbbá, hogy e hatóságnak volt-e jogszabályon alapuló hatásköre az ügyben való eljárásra, döntéshozatalra” (KMPJE III.5.5.).

A Kúria azon konklúzióját, hogy többszempontúságnak kell érvényesülnie, nagyon is helyesnek tartjuk. A korábbi értelmezéssel sem látjuk továbbá ellentmondónak, ezért nem lecserélni, hanem legfeljebb kibővíteni kellett volna az ítéleti értelmezéseket. Ezek után kérdéses, hogy a hibás aláírás egy a vizsgálható eljárási cselekmények közül, vagy azokon kívül esik. Saját válaszuk erre az, hogy egy a cselekmények közül, még-hozzá egy nagyon fontos eljárási cselekmény.

A közigazgatás által kiadott döntések között vannak olyanok, melyek tekintetében egyértelmű, hogy minden szabályszerűen zajlott, és előfordul olyan is, amikor nyilvánvaló, hogy az egyik szerv a másiktól vonta el a hatáskört; utóbbi eredménye

[11]). CHRONOWSKI–VINCZE (10. lj.) pedig e folyóiratban szenteltek egy teljes írást a kérdéskörnek, mutatva, miért nem helyes az AB Határozat következtetése.

⁵² KMPJE III.4.2. 3. bek.

⁵³ Gondoljunk csak a *közszolgálati tisztviselők képzési előírásairól szóló 29/2012. (III. 7.) Korm. rendeletre*. Nem mindegy például, hogy a sofőr folytatja le az illeték alapjául szolgáló forgalmi érték megállapítására vezetett helyszíni szemlét.

csakis semmisség lehet. A kétséges esetekben azonban nem ilyen magától értetődő, mi is a valóság: az azonosít(hat)atlan aláíró bitorolja a hatáskört,⁵⁴ vagy egyszerűen csak elvétí aláírás, illetve döntési joga megfelelő megjelenítését. A korábbi gyakorlat azt vallotta, hogy nem vállal kockázatot az ilyen kétesélyes döntésnél, míg a KMPJE szerint a mérést nemcsak az aláírásból és a záró részben feltüntetett adatokból kell elvégezni, hanem a fent idézett többszempontú vizsgálódás keretében. De ha a vizsgálat precízebb is, attól a kiadmányozás jogintézménye nem esik ki a semmisség köréből, mert a kiadmányozás is hatásköri kérdés.

5.6.3. Adódik ezek alapján, hogy ki által kell megállapíthatóknak lennie – a döntés egésze áttekintését követően – a hatáskör megtartottságának. A bíróság vagy az ügyfél által? Az aláírás rendszerint garancia, egy, az emberek jogtudatában jobban jelen levő kategória. Talán ezért – az ellenőrizhetetlenség okán – hajlott a korábbi kúriai gyakorlat a semmisségre. A KMPJE is hitet tesz amellett, hogy az ügyfélnek is módjában áll megítélni a hatáskör gyakorlásának jogszerűségét magából a döntésből, közben azonban megfelelnek az ügyfél helyzetéről, és a saját előismeretein keresztül adja meg az elvárt szempontrendszert, ami azonban az ügyfél észjárásától, korlátozott jogi ismereteitől messzire rugaszkodott, és nemigen hozhatja ugyanazt a végeredményt (KMPJE III.5.5.).⁵⁵

Egy másik ítéletben, a döntés indokolási részének egyértelműségével szemben a Kúria azt a követelményt állítja, hogy a „közigazgatási döntés valós indokait az ügyfélnek/felperesnek a közigazgatási eljárásban kell megismerni[e], a hiányzó indoklás a perben [...] nem pótolható”.⁵⁶ A hatáskört is az ügyfél által

kell megállapíthatóknak, ellenőrizhetőnek venni, az ügyfél megértsési lehetőségeihez, értelmezési eszközkészletéhez mérten.

5.6.4. A kiadmányozási jogot a Ket. a „Joghatóság, hatáskör, illetékesség” című II. Fejezetében, „A hatáskör megállapítása és az eljárási kötelezettség” Cím alatti 19. §-ában tárgyalja. A rendszertani értelmezés⁵⁷ így kifejezetten azt a következtetést engedi levonni, hogy a kiadmányozás a hatáskörrel szervesen összefüggő intézmény, annak meghatározó egysége. A kiadmányozást a hatáskörből bontja ki a jogalkotó, hatásköri szabályként tárgyalja, márpedig akkor nem lehet más, mint a hatáskör immanens része. Legfeljebb az lenne elfogadható, hogy a hatáskör nem csupán ennyi (amit a KMPJE ki is mond).

Ezen értelmezésre hozzuk példának a Kúria joggyakorlat-elemző csoportja által is idézett esetet, miszerint: „Egy másik ítéletben [...] a bíróság [...] leszögezte, hogy »[...] a Hpt. 213. §-ának előírásait az Alaptörvény 28. cikke alapján elsősorban a jogalkotó céljával összhangban értelmezi.« Majd a norma céljának meghatározása érdekében rendszertani értelmezést alkalmazott: »A Hpt. 213. §-a a Hpt.-n belül a Fogyasztóvédelemről szóló fejezetben helyezkedik el, ez a jogalkotó célját önmagában is kifejezi: a szabály célja a fogyasztóvédelmi intézkedések maradéktalan betartása.«”⁵⁸

Ha a bíróság fentebbi logikája helyes, úgy a mi esetünkre adaptálva a tétel így hangzik: a kiadmányozás szabályainak maradéktalan betartása a hatáskör megtartásának mellőzhetetlen tartópillére.

5.6.5. A Kúria akkor is üdvözlendő módszert választott, amikor igyekezett sorra venni, hol jelenik meg a Ket.-ben a hatáskör fogalma, mert ezen nyelvtani-rendszertani módszerrel közelebb juthatunk a hatáskör és az azzal összefüggő fogalmak értelméhez, tisztábban láthatunk azok jelentését illetően.

A fellelt jogszabályhelyek közül kiemeljük az ideiglenes intézkedés esetét, amely a rendkívüli, közvetlen veszélyhelyzetekre, az „azonnali tűzoltásra” van kitalálva. A Ket. 22. § (3) bekezdése szerint: „A hatóság – tekintet nélkül joghatóságára, valamint a hatáskörére és az illetékességére – hivatalból köteles megtenni azt az ideiglenes intézkedést, amelynek hiányában a késedelem elháríthatatlan kárral, a személyiségi jogok elháríthatatlan sérelmével vagy elháríthatatlan veszéllyel járna.” A felhívott szakasz (4) bekezdése szerint: „A hatóság az ideiglenes intézkedéséről szóló végzését közli az ügyféllel, valamint a joghatósággal és hatáskörrel rendelkező illetékes hatósággal, amely az ideiglenes intézkedés szükségességét felül-

⁵⁴ Ld. pl. „Újra csalók élnek vissza a Nemzeti Adó- és Vámhivatal nevével, hamis elektronikus levélben – adó-visszatérítésre hivatkozva – próbálnak személyes ügyfeladatokat megszerezni. Az illetéktelenek e-mailjei általában egy hivatkozást tartalmaznak, melyre kattintva a NAV honlapjára hasonlít, ám eltérő címen található oldal töltődik be, ahol az ügyfél személyes adatai mellett bankkártyaadatokat is kérnek. A NAV soha nem kér e-mailen bankszámlára, vagy bankkártyára vonatkozó bizalmas adatot. A hivatal ügyfélkapun keresztül, illetve postán, adószámla-kivonaton értesíti az adózókat, ha túlfizetésük van.” Csalók küldenek értesítéseket a NAV nevében *Nemzeti Adó- és Vámhivatal* (nav.gov.hu/nav/igazgatosagok/komarom_esztergom/helyi_hirek_barm/Csalok_kuldenek_ertes20180821.html). Ugyanez történt egy évvel korábban: Csalók küldenek értesítéseket a NAV nevében *Budapesti Ügyvédi Kamara* (www.bpugyvedikamara.hu/zart/aktualis/pesti_ugyved/aprilis-2017/csalok-kuldenek-ertesiteseket-a-nav-neveben/), de pár hónappal ez előtt is: Vigyázat, csalók! *Nemzeti Adó- és Vámhivatal* (www.nav.gov.hu/nav/sajtoszoba/hirek/Vigyazat_csalok_20190311.html).

⁵⁵ A Kúria azonban nemrégiben azt is elismerte, hogy mindez sokszor még maguknak a bíróságoknak is nehéz feladat: „Az alperes személyének meghatározása időnként komoly kihívást jelent a bíróság számára és ez a Kp. szabályai (18. § és különösen 25. §) tükrében csak tovább fokozódik. A problémát – részletes elemzését mellőzve – egyrészt okozhatja, hogy a felülvizsgálni kért határozat nem tartalmazza egyértelműen a hatáskörrel rendelkező szerv, vagy személy megnevezését (hatáskör címzettje), így nehezen azonosítható be, hogy pontosan ki hozta a döntést.” A felülvizsgálati bíróság közigazgatási perekben követett hatályon kívül helyezés gyakorlatára felállított joggyakorlat-elemző csoport összefoglaló véleménye 17. második bek. (kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/a_felulvizsgalati_birosag_kozigazgatasi_perekben_kovetett.pdf).

⁵⁶ Kúria Kfv.I.35.066/2016/7. [22].

⁵⁷ A jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet 41. § (1) bekezdése szerint: „A jogszabálytervezet áttekinthetősége érdekében az ugyanazon jogintézményt szabályozó szakaszokat egybefoglaló önálló szerkezeti egységként alcímek alakíthatóak ki.” A jogszabály logikai tagolásáról a rendelet 71. §-a a következőképpen szól: „A részletes rendelkezések között kell szabályozni a jogszabály alapvető normatív tartalmát képező azon rendelkezéseket, amelyekről e rendelet alapján nem más logikai egységben kell rendelkezni. A részletes rendelkezéseket magukban foglaló szerkezeti egység vagy szerkezeti egységek címének a rendelkezések tartalmát vagy a rendelkezések más rendelkezésekhez való viszonyát kell kifejeznie. A részletes rendelkezéseket a szabályozás tárgyának megfelelő olyan logikai sorrendben, úgy kell szabályozni, hogy a korábban szabályozott rendelkezésekből logikusan, folyamatosan következzenek a későbbiek.”

⁵⁸ A Kúria joggyakorlat-elemző csoportjának véleménye, 2016.EI.II. JGY.K.I. VII. Cím IV.7. első bek.

vizsgálja, és szükség esetén megteszi a hatáskörébe tartozó intézkedést.”

Ezzel függ össze az a Kúriáig jutott eset, amelynek – a témánk szempontjából fontos – tényállása szerint a munkavédelmi ellenőr a veszélyhelyzetre tekintettel a munkavégzés azonnali hatályú felfüggesztéséről intézkedett. A munkaügyi felügyelő által meghozott határozatot az alperesi jogelőd elsőfokú hatóság, azaz a munkavédelmi hatóság két nap múlva foglalta indokolt írásbeli határozatba.⁵⁹

Jól látható, hogy a fogalmak nem tökéletesen koherensek, mert idegilenes intézkedést csak maga a hatóság hozhat. A munkaügyi ellenőr önmagában nem hatóság (őt a jogszabály nem tartja közigazgatási szervnek), csak döntéshozó (kiadmányozó) lehetett, akinek a szóbeli döntését foglalta írásba a „tényleges” hatóság. Az ügyintéző fellépése azonban mégiscsak a hatóság hatáskörgyakorlását jelentette, attól a kiadmányozás, azaz a döntés szóbeli meghozatala és kihirdetése nem eltérő fogalom, hanem egy és ugyanaz. A hatósági ügyintéző volt a hatóság „arca”, rajta keresztül, általa hatott a külvilágra a hatóság. A hatósági jogkör (hatáskör) vajmi keveset érne a hatáskör gyakorlója nélkül, ami pedig mutatja, hogy a hatáskör kérdése nem merül ki a jogszabályi címzett felkutatásában, hanem a ténylegesen eljáró személy hatóságához való viszonyát is e körben kell értékelni.

5.6.6. Amit végképp hiányolunk, az az, hogy éppen az alapelveket nem vette sorra a Kúria, mert azok között is több eligazodási pontot találhatunk, ráadásul ezek helyiértéke jóval nagyobb, ami alapértékeket megtestesítő szerepükből fakad.⁶⁰

A Ket. 1. § (1) bekezdése szerint a közigazgatási „[h]atóság hatáskörét [...] gyakorolja”. Ugyanezen szakasz (2) bekezdése alapján „a közigazgatási hatóság a hatáskörének gyakorlásával nem élhet vissza, hatásköre gyakorlása során [...] köteles eljárni”. Ezekből a rendelkezésekből az következik, hogy hatáskört gyakorolni a hatóság tud, illetve képes és köteles. Ezt erősíti a – KMPJE-ben szintén megemlítetlenül maradt – Ket. 71. § (1) bekezdése, miszerint a „hatóság az ügy érdemében *határozatot hoz*” vagy – az (5)–(6) bekezdésekben meghatározott esetekben – „[a] hatóság mellőzi a határozathozatalt”.⁶¹

Hogy mit (kit) értünk hatóság alatt, azt a Ket. 12. §-a mondja meg, amit a KMPJE a következőképpen értelmezett. A Kúria szerint a hatóság a *hatásköri címzett*, de a hatáskör címzettje nem mindig azonos a *hatáskör gyakorlójával*. Az alapvető fogalomhasználat azonban ennek ellentmond, mert az a hatóságot tünteti fel a hatáskör gyakorlójaként.

A KMPJE szerint a *kiadmányozási jogosult* egy további kategória, a Ket. több helyen önállóan említi. A KMPJE azt mondja, bárki is az aláíró, a felelősség a hatáskörrel jogszabály által meg-

szólított jogalanyon marad, ezért az aláírás aktusa nem a hatáskör gyakorlása.

5.6.7. Ezzel szemben mi – a jogirodalommal együtt – valljuk, hogy „[a] kiadmányozás azonban nem csupán egy aláírás, amely az ügyet véglegesen vagy időlegesen lezárja. A kiadmányozás a hatáskör gyakorlásához kapcsolódik, azaz a hatáskör birtokosát illeti meg, aki (amely testület) a döntési kompetenciáját (pontosabban annak egy részét) jogszabályban meghatározott módon, írásban átruházhatja. Ez esetben a hatáskör címzettje, és a kiadmányozó különválnak, azonban felelősségük a döntésért egyetemleges.”⁶² A Ket. 72. § (1) bekezdés f) pontja szerint a határozatnak – többek között – tartalmaznia kell a döntéshozatal helyét és idejét. Abban sosem volt vita, hogy ezt a helyszínt és időt a kiadmányozó azon aktusával kell azonosítani, ahol és amikor a határozat tervezetét aláírja, és ezzel mintegy megszületik a határozat. A kiadmányozás ilyenformán nem lehet más, mint a döntéshozás maga. A döntéshozatal pedig hatásköri kérdés, ilyen joga bárkinek is csak a hatáskör adott pillanatbeli birtoklása mellett lehet.

Egy további jogirodalmi hivatkozás szerint „[a] hatósági döntés a közigazgatás akaratát jeleníti meg, ebből kifolyólag egyben az eljárásjog egyik legsokoldalúbb intézménye. Egyfelől kitüntetett szerepe van magában az eljárásban, annak menetében, másfelől annak érdemi lezárásában, továbbá a közigazgatási jogviszonyban okozott hatásában és a közigazgatás jogérvényesítésében is.”⁶³

Helyesen fogalmazott a Kúria is, amikor kimondta, hogy „[a] kiadmányozás a hatáskörben lefolytatott adóigazgatási eljárástól nem különíthető el, annak ugyan már záró szakasza, de még mindenképpen a döntési folyamat szerves része. A kiadmányozás jogszerűsége vagy jogszerűtlensége csak a hatáskör jogszerű gyakorlásával összefüggésben, arra tekintettel vizsgálható.”⁶⁴ E döntés azért is igényel kiemelt figyelmet, mert 2017. október 26-án született, és a NAV által hivatkozási alapnak megtehető jó néhány más kúriai ítélethez hozzájárult a tényállást és saját jogi álláspontját. Ezek alapján arra a következtetésre jutott, hogy a kiadmányozó neve és beosztása feltüntetése hiányában a semmisség fennáll.⁶⁵

A közigazgatási, és főként a hatósági eljárásban a kiadmányozás emellett a hatáskör gyakorlását, a döntés tényleges meghozatalát is magában foglalja.⁶⁶

⁵⁹ Kúria Mfv.II.10.312/2011/6. (BH+2012. 9. 399).

⁶⁰ Egész pontosan a Kúria a Ket. 1. § (1) bek. első mondatát – „A közigazgatási hatóság az eljárása során köteles megtartani és másokkal is megtartatni a jogszabályok rendelkezéseit.” – felvezetésként ismerteti ugyan, de később nem használja fel. Szerintünk nem ennek, hanem a második mondatnak van jelentősége ügyünk szempontjából, azaz, hogy a közigazgatási hatóság „[h]atáskörét a jogszabályokban előírt célok megvalósítása érdekében, mérlegelési és méltányossági jogkörét a jogalkotó által meghatározott szempontok figyelembevételével és az adott ügy egyedi sajátosságaira tekintettel gyakorolja”.

⁶¹ A sort folytathatnánk a Ket. 71/A. § (1) bekezdésével, miszerint a hatóság az, amely a függő hatályú döntést hozza.

⁶² KILÉNYI: *Kommentár* (38. lj.) 200–201. Előfordul, hogy a bíróság is ezt a megfogalmazást használja: „a hatáskör azt jelenti, hogy az adott ügyben csak a hatáskör birtokosa tehet megállapítást, más hatóság olyan kérdésben, ami nem tartozik a hatáskörébe, döntést nem hozhat”, Kfv. IV.35.160/2016/4. [11].

⁶³ PATYI András: *Hatósági eljárás a közigazgatásban* (Budapest–Pécs: Dialóg Campus 2012) 345.

⁶⁴ Kúria Kfv.I.35.084/2017/12. [8].

⁶⁵ A Kúria hivatkozott az általunk is a tárgyalat periódus alapdöntésének tekintett Kfv.I.35.282/2016/6. számú ítéletére (ld. 49. lj.), és azt továbbra is irányadónak tekintette, miközben elvetette a Kfv.V.35.124/2013/4., Kfv.I.35.795/2011/12., Kfv.III.37.004/2009/7. és Kfv.IV.37.307/2007/4. számú ítéletei alkalmazhatóságát. Ekkor a NAV-nak már kétségteljesen tudnia kellett volna, hogy álláspontja nem tartható, így a döntéseket végképp érdemes lett volna visszavonnia, főleg, hogy a semmisség kimondása bármely jogorvoslatban, így a saját hatáskörü jogorvoslati eljárásban is kötelező.

⁶⁶ AB Határozat [31].

5.6.8. A Ket. számtalan helyen megemlíti e különböző, a témánk szempontjából releváns fogalmakat, miközben azonban a használatukban nincs abszolút koherencia; az alapelvekből már más „üzenet” olvasható ki, mint amit a KMPJE a tételes szabályokból kiolvasott. A Ket. szellemi vezére, megalkotásának szakmai irányítója, Kilényi Géza, maga is a lényegre koncentrált, és olyan fogalmakkal írta le a kiadmányozást, amit a törvény nem is használ (például birtokos, egyetemleges felelősség).⁶⁷ A magunk részéről ezt a megközelítési módot osztjuk, és a KMPJE következtetését csaknem helytállóan látjuk. Egy lépést látunk tévesnek, a kiadmányozás helyes besorolását. E jogintézményt nem kivonni kell, hanem be kell illeszteni a hatáskör kérdésébe. Ahogy a KMPJE mondja, az ügy számtalan eljárási cselekményből áll, az ügy „gazdája” (a hatásköri címzett) nem egyedileg, és önmaga fogja ezeket realizálni. Egyrészt azért, mert a közigazgatási szerv mint jogalany (akár jogi személy, akár nem) olyan jogi képződmény, aki fellépni csak személyi állomány útján tud, másrészt pedig azért, mert az ügyek száma még az „egyéni hatóságnak” (például biztos) sem teszi lehetővé az önmaga általi ügyintézt.

A hatáskör gyakorlója – felfogásunkban – egy *általános* kifejezés, az összes eljárási cselekményre vonatkozik, míg a kiadmányozó a hatáskör gyakorlója az adott *egyedi* döntés (aktus) esetében.

5.6.9. A Ket. fogalomrendszerét abszolutizálni azért sem tűnik helyesnek, mert másutt is ellentmondásokat találunk. A Ket. a döntés(ek) semmisségéről rendelkezik, ám hatáskör hiányában nem csak döntést lehet hozni, más egyéb eljárási rész-cselekményt is realizálni lehet (például ellenőrzést végezni, szemlét tartani). Ha szó szerint vennénk a Ket. e szabályát, a hatáskör hiányában tett más eljárási cselekményekre nem terjedne ki a semmisség, ami ugyancsak nem lehetett jogalkotói cél.

5.6.10. A közigazgatás – a normatív utasítások szintjén – is az általunk vallothoz hasonló tartalommal „működteti” a kiadmányozást: „A kiadmányozási jog magában foglalja intézkedési tervezetek felülvizsgálatát, jóváhagyását, a közbeni intézkedések megtételét, a konkrét ügyben való *érdemi döntést* és az aláírási jog gyakorlását, és az ügyirat irattárba helyezésének jogát. A kiadmányozott irat tartalmáért és alakiságáért a kiadmányozó felelős.”⁶⁸

Ügyszintén „[a] kiadmányozási jog az ügyben történő intézkedésre, közbeni intézkedésre, *döntésre*, valamint külső szervnek vagy személynek címzett irat kiadására ad felhatalmazást. A kiadmányozási jog magában foglalja az intézkedést, a közbeni intézkedést, a döntést, a döntés kialakításának, valamint az irat irattárba helyezésének jogát. A kiadmányozott irat tartalmáért és alakiságáért a kiadmányozó felelős.”⁶⁹

5.6.11. A kiadmányozás az érdemi döntés meghozatala. Az aláírással (a kiadmányozási jog gyakorlásával) válik a határozattervezetből határozat, ekkor születik meg a döntés maga. Döntenie márpedig a hatóságnak kell. Hogyne lenne akkor épp

a legfontosabb eljárási cselekmény realizálása a hatáskör gyakorlás része?! A kiadmányozást nem lehet különválasztani a hatáskörtől. Egyetértünk a KMPJE-vel abban, hogy a hatáskör ettől még az eredeti címzettnél marad – a döntés felelősségét ő viseli –, de a kiadmányozás a hatáskör gyakorlás konkrét esete, megnyilvánulása, így az a hatáskör egyedi gyakorlása-ként értékelendő.

5.6.12. Azonos véleményen vagyunk Hörcherné Marosi Ildikónak az AB Határozathoz fűzött különvéleményével is, miszerint: „Végül nem lehet elmenni a hatáskör és a kiadmányozási jogkör delegálhatóságának kérdésköre mellett. A két jogintézmény tartalma az eddigi közigazgatási bírói jogértelmezés – és a vonatkozó szakirodalom – tükrében egyértelmű: a közhatalom meghatározott körben történő gyakorlása, annak terjedelme (a hatáskör telepítése) jogi szabályozásra tartozó anyagi jogi, a kiadmányozási jogkör pedig eljárási tartalmú kérdés. A hatáskör delegálása a hatáskör-telepítés jogszabályi rendjén változtat, a kiadmányozási jogkör delegálása pedig a hatásköri címzett munkaterhét csökkenti. Az előbbi jogszabályi felhatalmazást igényel, az utóbbi egy követhető és az ügyfelek, valamint más érintettek számára megismerhető intern-normában is megtehető. [...] a hatáskör címzettje egyben a hatáskör gyakorlója is [...]” (AB Határozat [94]–[95]).⁷⁰

5.6.13. A Ket. az eljáró hatóság hatáskörébe nem tartozó ügyben hozott döntés esetében rendeli el a semmisség jogkövetkezményének alkalmazását. A kiadmányozó megismerhetetlen, illetve jogosulatlan mivolta pedig azt jelenti, hogy a hatáskör gyakorlása nem vezethető vissza aggálytalanul a hatósághoz, azaz nem a hatóság (az erre feljogosított szerve vagy személy), hanem egy, a hatósághoz nem köthető személy, önálló entitás döntött a hatóság égisze alatt, vagy felhasználva a hatóság adatait. Hogy e kettő egy és ugyanaz-e, az vita tárgya lehet. Épp ezért fogalmaztak úgy a semmisséget megállapító döntések, hogy az aggályt a hatóság terhére értékeli, lévén a kétséges helyzetet a hatóság-ügyfél relációban a hatósági (alperesi) oldal hozta létre. A KMPJE második számú rendelkezése szerint a közigazgatási döntés kiadmányozójának aláírásával kapcsolatos hiba vagy hiányosság önmagában semmisséget nem eredményez. Ennél azonban jóval többről van szó, nem az aláírás hibás vagy hiányos, hanem a döntéshozó személy döntési (kiadmányozási) joga nincs meg, vagy nem igazolt kellőképpen.

5.6.14. A megoldást – de legalábbis a lehetséges támpontokat – illetően, azaz hogy az aláírás mellett a szóba jöhető többi elemet is megvizsgálja a bíróság, egyetértünk abban, hogy azok együtt adhatnak választ.

De mik legyenek ezek az egyéb „tétélek”? Először is adja magát a döntés bevezető – azonosító – része, vagyis a fejléc.⁷¹ A KMPJE ezt meg sem említi, mint lehetséges fogódzót. Ugyanígy adódik a záró rész szövegezése, amiben a hatóság ha-

⁶⁷ Ugyanígy „törvényen kívüli”, a jelenséget megragadni igyekvő munkafogalmat olvasunk Hörcherné Marosi Ildikó AB Határozathoz fűzött különvéleményében, miszerint: „Az esetleges jogsértés következménye a *semmisség-érvénytelenség* összefüggésében természetesen túri a vitát.” [95].

⁶⁸ 26/2015. (XII. 30.) NGM utasítás a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Szervezeti és Működési Szabályzatáról 75. § (5) bek.

⁶⁹ 39/2016. (XII. 30.) MvM utasítás a fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezeti és működési szabályzatáról 20. § (1) bek.

⁷⁰ A hatáskör kifejezetten anyagi jogi természetét értelmezte a – ma már nem alkalmazható – 3/1998. Közigazgatási jogegységi határozat, miszerint a bíróság által felülvizsgálható a közigazgatási szervnek a hatáskör hiányát megállapító határozata, ha a közigazgatási jogviszony hiányán alapul. Magyar Közlöny 1998/44. (V. 27.).

⁷¹ A Ket. 72. § (1) bek. a) pontja szerint: „A határozatnak [...] tartalmaznia kell az eljáró hatóság megnevezését [...]” A Ket. 72. § (2) bek. alapján ugyanez vonatkozik a végzésre is.

táskörét kell feltüntetni.⁷² Végül pedig kétségkívül idetartozik a bélyegzőlenyomat, ami az aláírás mellett, és azzal egyenértékűen hitelesíti a döntést.⁷³

Az MNB határozat ad egy alkalmazható mintát – „megszemélyesítve” a KMPJE általános értelmezését –, miszerint: „A bíróságot kirovó határozat fejrésze szerint »az MNB nevében eljáró Pénzügyi Stabilitási Tanács felhatalmazása alapján az alábbi határozatot hozom.«, záró részében foglaltak alapján pedig »A határozatot az MNB-nek az MNB tv. [...] 4. § (9) bekezdésében és 39. § (1) bekezdés l) pontjában meghatározott feladatkörben, az MNB tv. 13. § (11) bekezdés alapján átruházott kiadmányozási jogkörben eljárva hoztam meg.« A határozatot »Dr. Windisch László alelnök« írta alá és látta el alelnöki pecséttel.⁷⁴

5.6.15. A hatóság, hatáskör, semmisség, kiadmányozás fogalmak helyes tartama felfejtésénél még egy módszer megkerülhetetlen, ez egyúttal a legfontosabb: az Alaptörvény 28. cikke szerinti teleologikus értelmezési mód.⁷⁵ Bár az AB Határozatban ezt az Alkotmánybíróság valamiért csak az MNB tv. esetében végezte el, míg a Ket. hasonló elemzését mellőzte.

5.6.15.1. Az Alaptörvény 28. cikke szerint jelenleg a jogszabály preambuluma és az indokolása az értelmezési kiindulópontok.⁷⁶ A Ket. preambuluma célként az ügyfeleknek és az eljárás más résztvevőinek a hatóságokkal létrejövő kapcsolatát *átlátható* jogi szabályozás útján történő rendezését határozta meg. Mindez olvasatunkban – a kiadmányozást illetően – és a Ket. 72. § (1) bekezdés f) és g) pontjaiban⁷⁷ foglalt igen precíz szabályokkal összeolvasva, csakis azt jelentheti, hogy a határozat kiadmányozása – mint az adott ügybeli hatáskör gyakorlása – tisztán, világosan, követhetően kell, hogy megtörténjen.

5.6.15.2. A Ket. általános indokolásában is ugyanezre a védendő értékre bukkanunk: „A törvény alapvető célja, hogy az *ügyfelek érdekeit szolgálja*: [...] számukra tegye [...] *átláthatóbbá* a közigazgatási eljárást, akár annak árán is, hogy néhány ponton bizonyos – nem túl terhes – többletfeladatokat hárít

a közigazgatási szervekre.” Egy döntés (határozat vagy végzés) esetében ez az átláthatóság nemigen lehet más, mint – a Ket. 72. §-ának megfelelően – annak lépésről lépésre történő bemutatása, hogy:

- (i) a döntést hozó személy az, aki a hatásköri címzett (közigazgatási szerv esetében, aki a szervet vezeti),
- (ii) a konkrét ügyben azonban ő – a megjelölt (és szabályszerű) módon – átengedte a kiadmányozás jogát,
- (iii) a kiadmányozó milyen minőségében köthető a közigazgatási szervhez és a döntéshozatalhoz,
- (iv) az aláírás és a bélyegzőlenyomat pedig kellőképpen hitelesítik az iratot.

Az indokolás a Ket. 71–74. §-ához pedig témánk szempontjából annyit tesz hozzá, hogy „[a] döntés a közigazgatási hatósági eljárás központi eleme”. Ezért, bár a KMPJE szerint a hatáskörgyakorlás sokféle cselekményben testesül meg, ezek közül a döntés „az eljárás koronája”.

5.6.15.3. Az Alaptörvényből több tétel is felsorakoztatható a mellett, hogy a kiadmányozás mint az adott esetbeli hatáskörgyakorlás hatásköri kérdés, és hatáskört gyakorolni csak kifogástalanul lehet. a) Az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése vonja be az értelmezésbe a Nemzeti hitvallással való összhang keresését, mely utóbbi szerint: „Valljuk, hogy népuralom csak ott van, ahol az állam szolgálja polgárait, ügyeiket méltányosan, visszaélés és részrehajlás nélkül intézi.” Ebből az állami szolgálatot emeljük ki, aminek immanens tartalma a hatáskörök sértetlensége. b) Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdéséből a tisztességes módon történő ügyintézés következik. c) Az Alaptörvény XXVI. cikkéből pedig az államnak a közügyek jobb átláthatóságára való törekvés keretében való működése érdemel figyelmet. Ezeket a szűrőkön keresztül nézve a kiadmányozás a hatáskör realizálásnak vehető, áthágása pedig semmisségi oknak. Mindkét – utóbbi – alaptörvényi cikk a hatóságot teszi meg alanynak. A XXIV. cikk (1) bekezdése szerint továbbá: „A hatóságok [...] kötelesek döntéseiket indokolni.”, de azt egyik cikk – és maga az Alaptörvény sem – mondja meg, hogy mi az, hogy hatóság. Ez a fogalomhasználat megegyezik az 5.6.6. pontban bemutatott Ket.-alapelvekével, amelyek értelmében a döntést a hatóság hozza, és amelyek a kiadmányozó személyét az adott ügy döntéshozójával, a hatóság ügyfél felé megjelenő arcával, azaz a hatóság megszemélyesítésével azonosították.

5.6.15.4. Végül az Alaptörvény 28. cikk elvárásaiból a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgáló normatartalom felfejtését sem hagyhatjuk ki. A Kúria elé került, ilyen-olyan módon aláírt határozatok esetében magukból a határozatokból nemigen derült ki, hogy miért nem a Ket. szerinti eljárásrendben bocsájtották ki azokat. Ezért a felsorolt „erkölcsi parancsoknak”, a jog által védendő alapértékeknek is megfelelő értékvalasztás is sokkal inkább mutat a Kúria korábbi gyakorlata helyessége irányába, mintsem támogatná a KMPJE érvelését. A döntések hibái éppúgy lehetnek egyenes szándék, mint pusztán gondatlanság eredményei, a kiadmányozó eljárhatott a vezető tudta nélkül, de kényszerűségből egyaránt, továbbá arra alapot adhattak a rosszul szabályozott vagy a szabályozatlan szervezeti viszonyok is, ezért értelmezési kiindulópontnak nem vehetjük az „apró szabálytalanságot” vagy a figyelmetlenséget. A közjónak is, de a józan belátásnak is az felel meg, hogy az ügyintézésre elég határidőt, szervezetet kapó hatóság úgy készítse elő a határozatot, hogy a formai kellékeket is maradéktalanul biztosítsa, másnak

⁷² A Ket. 72. § (1) bek. eg) pontja szerint: „A határozatnak [...] tartalmaznia kell a hatóság hatáskörét és illetékességét megállapító jogszabályra történő utalást.” A Ket. 72. § (2) bek. alapján ugyanez vonatkozik a végzésre is.

⁷³ A Ket. 72. § (1) bek. g) pontja szerint „A határozatnak [...] tartalmaznia kell a döntés kiadmányozójának aláírását és a hatóság bélyegzőlenyomatát”. A Ket. 72. § (2) bek. alapján ugyanez vonatkozik a végzésre is.

⁷⁴ AB Határozat [3]. Egyetlen kételyünk, hogy a bélyegzőlenyomat pontos szövegét is látni (idézni) kellene.

⁷⁵ Az AB Határozat éppen ennek elmaradását róta a Kúria terhére, ezért is lett volna fontos ezen az úton is végigmenni a KMPJE megalkotása során.

⁷⁶ Az Alaptörvény 28. cikke szerint: „A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. A jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambuluma, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.”

⁷⁷ A Ket. 72. § (1) bekezdés f) és g) pontjai szerint: „A határozatnak [...] tartalmaznia kell [...] a döntéshozatal helyét és idejét, a hatáskör gyakorlójának nevét, hivatali beosztását, valamint a döntés kiadmányozójának a nevét, hivatali beosztását, ha az nem azonos a hatáskör gyakorlójával, [valamint] a döntés kiadmányozójának aláírását és a hatóság bélyegzőlenyomatát.”

pedig ne is engedjen hozzáférést a döntéshez. Másképpen mondva, a hatáskörét úgy tartsa meg, hogy abban „kilengések”, illetve a hatáskörön kívülre kerülő, ellenőrizhetetlen elemek ne legyenek.

5.7. A bíróságok által párhuzamosan alkalmazott közigazgatási, perjogi dilemmák

5.7.1. A KMPJE megalkotásakor a bíróságok már egyaránt ítéleztek a régi Pp., és a Kp. alkalmazásával (mindkét esetben a Ket.-en alapuló határozatok felülvizsgálatával, illetve mostanra már az Ákr.–Kp. párosítás is elő kellett, hogy forduljon), ennek ellenére ezen új jogszabályokat a Kúria nem vonta az értelmezési körébe.

5.7.2. Külön is kiemeljük a Kp.-nek a közigazgatási szerződéssel kapcsolatos perben való ítélethozatalra vonatkozó 94. § (1) bekezdés b) pontját, miszerint „a bíróság a jogsértés megállapítása esetén, [...] a közigazgatási szerződést semmisségi ok fennállása miatt megsemmisíti, ha a szerződő közigazgatási szerv a közigazgatási szerződés megkötésére nem rendelkezett hatáskörrel, vagy a közigazgatási szerződést képviseleti joggal nem rendelkező személy írta alá”.

Ez a szabály több vonatkozásban is fontos a témánk szempontjából. Egyrészt a normaszöveg erősíti a KMPJE érvelését, mert az aláírási, képviseleti (kvázi kiadmányozási) kérdést a „vagy” kötőszóval egyértelműen külön kezeli a hatásköri kérdéstől, következtetésképp a kettő nem lehet egy és ugyanaz.

Másfelől a képviseleti kérdést súlyában, jelentőségében a semmisségi okok között tartja számon.

Végül a rekontra megint csak a KMPJE tartalma melletti érvelés, mert e szabály lényegében a Ket. és az Ákr. azon felhatalmazó rendelkezéseiből⁷⁸ ered, amely más törvénynek is enged semmisségi okot kimondani (létrehozni). A Kp. esetén is ezzel a felhatalmazással élt a jogalkotó, amikor újabb normasértést minősített semmisségi okká a képviselet vonatkozásában.

5.7.3. Szót érdemel továbbá a Kp. 94. § (7) bekezdésében rendelt segéd szabály is, miszerint: „Nincs helye megsemmisítésnek, ha a közigazgatási szerződés megkötésére hatáskörrel rendelkező szerv, illetve a képviseleti joggal rendelkező személy a közigazgatási szerződést azonos tartalommal utólag jóváhagyja.” Mivel közigazgatási szerződésről beszélünk, a civiljogi megközelítésben nincs semmi rendkívüli, a szabály lényegében a magánjogi rendelkezéseket⁷⁹ képezi le. A szövegezés azonban már itt is disszonáns, mert a hatáskörrel rendelkező szervet és a képviseleti joggal rendelkező személyt külön-külön említi. Ez érthetetlen, lévén egy szerv csakis a képviselőjén keresztül tud eljárni, így az első fordulat tartalom nélküli; pontosabban

a kettőnek csak együtt van értelme. A jogszabályi szinten meglévő terminológiai zavar számunkra annyiban érdekes, hogy a fogalmi koherencia megbomlik, segítségül kell hívní az értelmezési módszereket, amit a KMPJE hatásköréről vallott felfogásánál is jeleztünk.

5.7.4. A jelenlegi ellentmondásos jogi környezetet vizsgálva azzal a furcsasággal kell zárunk a hatósági szerződés kérdéskörét, hogy a Kp. semmisségi okként nevesíti a közigazgatási szerződés megfelelő aláírásának a hiányát, ugyanakkor a Ket. nem támaszt olyan követelményt, hogy a hatósági szerződést a hatóság oldaláról bárkinek is alá kellene írnia.⁸⁰ Az Ákr. az aláírás kérdését a Ptk. háttérjogszabálykénti nevesítésével oldja meg.⁸¹

5.7.5. Átérve a Kp. másik – „Megsemmisítés vagy hatályon kívül helyezés” – szabályára, a 92. § (1) bekezdés a) pontjában azt olvashatjuk, hogy „a bíróság a közigazgatási cselekményt [...] megsemmisíti, ha a közigazgatási cselekmény semmis vagy jogszabályban meghatározott okból érvénytelen, vagy olyan *lényeges alaki hiányosságban szenved, amely miatt nem létezőnek kell tekinteni*”.⁸² E szabály mintha csak az aláírási hiátusokra lenne megalakotva. A nem megfelelő kiadmány formai kategória is, valamint a KMPJE értelmezésével eltér a „hatásköri semmisség”-től, tehát ezen jogszabályhely feltételei akkor is teljesülnek, ha a kiadmányozás mégsem hatásköri kérdés. A „nem létező” közigazgatási cselekmények esetkőre problémás, mert arra nézve sem a korábbi, sem a jelenleg hatályos közigazgatási jogból és közigazgatási perjogból nem tudunk ismereteket kinyerni. A KMPJE-nek ezen esetkőrel is foglalkoznia kellett volna, miszerint beleillik-e a kiadmányozás ilyen típusú elégtelensége a Kp. felhívott tényállásába.

5.7.6. Szerkezeti szempontból ide is illene, ezért megemlítjük, de a KMPJE megállapításainak sorrendjét követve az 5.10. pontban fogjuk tárgyalni azt, hogy a KMPJE *ratio decidendi*jének negyedik állítása joggal össze nem férő eljárásjogi megoldásra buzdítja a bírakat a Kp. és a régi Pp. döntési formáinak összekeverésével.

5.8. A KMPJE kompatibilitása az Ákr.-rel és más közigazgatási eljárásjogokkal

5.8.1. A KMPJE megalkotásakor érvényes szabályok értelmében a 2020. január 1-jét megelőzően hozott közigazgatási tárgyú jogegységi határozatokat az eltérő iránymutatást tartalmazó, a *közigazgatási bíróságokról szóló 2018. évi CXXXI. törvény* szerint elfogadott jogegységi határozat meghozataláig,⁸³ míg az aktuális hely-

⁸⁰ Ld. Ket. 76. § (2a) bek.

⁸¹ Az Ákr. 92. § (2) bek. sorolja fel a hatósági szerződés kötelező tartalmi elemeit, míg a 93. § (5) bek. szerint: „Az e törvényben nem szabályozott kérdésekben a hatósági szerződésre az azt szabályozó jogszabály rendelkezéseit, ennek hiányában a Ptk. szerződésekre vonatkozó általános szabályait kell alkalmazni.” A Ptk.-nak az írásbeli alakhoz kötött szerződésre vonatkozó 6:70. §-a rögzíti az aláírással kapcsolatos elvárásokat.

⁸² Ugyanezt találjuk a Kp. 85. § (3) bek. a) pontjában is, miszerint: „A bíróság hivatalból veszi figyelembe a vitatott közigazgatási cselekmény semmisségi vagy törvényben meghatározott más érvénytelenségi okát, illetve az olyan lényeges alaki hiányosságot, amely miatt a közigazgatási cselekményt nem létezőnek kell tekinteni.”

⁸³ A *közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépéséről és egyes átmeneti szabályokról szóló 2018. évi CXXXI. törvény* 19. § (1) bek.

⁷⁸ A Ket. 121. § (2) bek. szerint: „Törvény valamely meghatározott forma mellőzését, illetve valamely súlyos eljárási jogszabálysértést is semmisségi okká minősíthet.” Az Ákr. 123. § (1) bek. h) pontja kimondja, hogy: „[...] a döntést meg kell semmisíteni [...], ha valamely súlyos eljárási jogszabálysértést törvény semmisségi oknak minősít”.

⁷⁹ A *munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény* 20. § (3) bek. szerint: „Ha a munkáltatói jogkört nem az arra jogosított személy (szerv, testület) gyakorolta, eljárása érvénytelen, kivéve, ha a jogkör gyakorlója a jognyilatkozatot jóváhagyta [...]” A *Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény* (a továbbiakban: Ptk.) álképviselőre vonatkozó 6:14. § (1) bek.-e értelmében: „Aki képviseleti jog nélkül vagy képviseleti jogkörét túllépve más nevében jognyilatkozatot tesz, nyilatkozata a képviselt jóváhagyásával vált ki joghatást.”

zet szerint,⁸⁴ határozatlan ideig, a Kúria általi hatályon kívül helyezéig kell alkalmazni.

Ezek azt jelentik, hogy a KMPJE-t a 2018. január 1. napjától hatályos Ákr., illetve Kp. alapján lefolytatott ügyekben is irányadónak kell venni, amivel nyilvánvalóan maga a JT is tisztában volt. Ezért lett volna fontos és elvárható, hogy szóljon arról is, mi a jogszerű magatartás azon aktuális ügyekben, amik már javában a bíróságokon lehetnek. Napjainkban többféle variáció kerülhet a bíróságok elé: a Ket.-et alkalmazó közigazgatási határozat Pp. vagy Kp. szerinti felülvizsgálata, továbbá az Ákr.-en vagy más közigazgatási eljárási joganyagon alapuló közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata a Kp. alkalmazásával. A KMPJE mindezen lehetőségek közül csakis a Ket.–Pp. kombinációval foglalkozott.

5.8.2. Az Ákr. – a Ket.-től eltérően – a hatáskör mibenlétéről nem is szól, annyit tudunk meg belőle, hogy: „A hatóság a hatáskörébe tartozó ügyben [...] köteles eljárni.”⁸⁵ A KMPJE erősen építkezett a Ket. 19. §-ára is, amiben a hatáskör és a hatáskör-átruházás fogalmait boncolgatta a jogalkotó. Ez az Ákr.-ből kiesett, hasonlót sem találni benne, így a KMPJE alkalmazásának mikéntje e téren is megoldatlan az Ákr. alapulvételével elbírálandó ügyekben.

5.8.3. Az Ákr. egyáltalában nem tartalmaz arra vonatkozó jogi parancsot, hogyan kell egy döntést kiadmányozni. Általános elvárásnéként azt mondja, hogy „[a] hatóság írásban, az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló törvényben⁸⁶ [...] meghatározott elektronikus úton (a továbbiakban együtt: írásban), vagy személyesen, írásbelinek nem minősülő elektronikus úton (a továbbiakban együtt: szóban) tart kapcsolatot az ügyféllel és az eljárásban résztvevőkkel.”⁸⁷

Az Ákr. – a Ket.-hez képest – a döntés tartalmánál is a lakonikus megfogalmazást alkalmazta. „A döntés tartalmazza az eljáró hatóság, az ügyfelek és az ügy azonosításához szükséges minden adatot, a rendelkező részt – a hatóság döntésével, a szakhatóság állásfoglalásával, a jogorvoslat igénybevételével kapcsolatos tájékoztatással és a felmerült eljárási költséggel –, továbbá a megállapított tényállásra, a bizonyítékokra, a szakhatósági állásfoglalás indoklására, a mérlegelés és a döntés indokaira, valamint az azt megalapozó jogszabályhelyek megjelölésére is kiterjedő indokolást.”⁸⁸

5.8.4. Ha KMPJE azon tanulságát vesszük alapul, hogy a hatáskör meglétét az dönti el, hogy az eljárás egészéből, az egyes eljárási cselekményekből, a döntés külső megjelenéséből, tartalmából megállapítható-e, hogy ténylegesen melyik hatóság járt el, akkor egyelőre két üres halmaz áll a rendelkezésünkre. Az Ákr. idézett paragrafusa értelmében tehát „[a] döntés tartalmazza az eljáró hatóság [...] azonosításához szükséges minden adatot [...]”. A KMPJE a hatáskörre következtetést a döntés külső megjelenéséből igényli, ám egyetlen elemet sem emel ki, mint szükségeset, illetve elégségeset. A pathhelyzetben úgy tűnik az Ákr. a jogalkalmazóra vár(t),⁸⁹ míg

a jogalkalmazó a jogalkotóban bizakodott. A végeredmény egyelőre nem sok jóval kecsegtet.

5.8.5. Ha más, szakigazgatási jogszabályokat is megvizsgálunk, az általános közigazgatási eljárásról teljesen leválasztott adóigazgatásban például megmaradt a Ket. szerinti szabályozás, nevesül: „A döntés tartalmazza az eljáró adóhatóság [...] azonosításához szükséges minden adatot, [...] a hatáskör gyakorlójának nevét, hivatali beosztását, valamint a döntés kiadmányozójának a nevét, hivatali beosztását, ha az nem azonos a hatáskör gyakorlójával.”⁹⁰

Megint másutt azt olvassuk, hogy „[a] határozatnak – ha jogszabály további követelményt nem állapít meg –, tartalmaznia kell az indokolásban a mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatási szerv hatáskörét és illetékességét megállapító jogszabályra történő utalást, a döntéshozatal helyét és idejét, a hatáskör gyakorlójának nevét, hivatali beosztását, valamint a döntés kiadmányozójának a nevét, hivatali beosztását, ha az nem azonos a hatáskör gyakorlójával, a döntés kiadmányozójának aláírását és a mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatási szerv bélyegzőnyomatát.”⁹¹

Nem lesz tehát egyszerű eligazodni a közigazgatás útvesztőjében, hol ez, hol az a követelmény és ehhez a KMPJE általános útmutatását is sokkal nehezebb lesz tartalommal megtölteni, és megítélni mi a helyes (szabályszerű) eljárás, és az elégséges tartalom. Főleg nehéz lesz mindez az ügyfélnek, aki a tényleges címettje a határozatoknak.

A Ket. módosításai által bevezetett, majd az Ákr.-rel folytatott új döntési formák (például a hatóság hallgatása, függő hatályú döntés, automatikus döntéshozatal)⁹² a hagyományos döntések számát bizonyosan csökkentik, ami a kérdés horderején változtat(hat). Az *elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény* által szabályozott elektronikus aláírások esetében is észszerűen tehető fel, hogy a jövőben csökken majd az aláírásokkal (kiadmányozással) kapcsolatos kockázat, de épp a saját praxisunkból tudunk példával szolgálni arra nézve, hogy a formaváltás nem feltétlenül jár a probléma kiküszöbölésével. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 20.K.30.210/2018/25. számú ítéletében egy olyan, elektronikus aláírt határozat semmisségét állapította meg, amelynél az elektronikus aláírás kifejezetten az olvasó tudtára adta, hogy a helyettes aláíró nem a hatásköri gyakorlótól, hanem magától a kiadmányozótól származtatta az aláírás jogát, amivel a hatásköri láncot vitán felül megbontotta.⁹³

⁸⁴ Ld. 22. lj. A közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépéséről és egyes átmeneti szabályokról szóló 2018. évi CXXXI. törvényt a közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépésének elhalasztásáról szóló törvény hatályon kívül helyezte.

⁸⁵ Ákr. 15. § (1) bek.

⁸⁶ 2015. évi CCXXII. törvény az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól.

⁸⁷ Ákr. 26. § (1) bek.

⁸⁸ Ákr. 81. § (1) bek.

⁸⁹ „[A]z Ákr. bevallott koncepciója, hogy absztrakt szabályokon keresztül teret engedjen a jogalkalmazói jogértelmezésnek [...]” BARABÁS–BARANYI–FAZEKAS (6. lj.) 15.

⁹⁰ 2017. évi CLI. törvény az adóigazgatási rendtartásról (a továbbiakban: Air.) 73. § (1) bek. a) és d) pontjai.

⁹¹ 2007. évi XVII. törvény a mezőgazdasági, agrár-vidékfejlesztési, valamint halászati támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről 55. § (4b) bek. ef)–g) pontok.

⁹² Ket. 29. § (1c)–(1d) bek., 71. § (2) bek. a) pont, illetve Ákr. 40. §, 41. § (1)–(2) bek., és 80. § (2) bek.

⁹³ Az említett esetben – bővebben – arról volt szó, hogy a kiadmányozás jogát a hatáskör általános gyakorlója átengedte, az így jogosított személyt pedig – a perbeli érvelés alapján – valaki más helyettesítette, akinek a neve és tisztsége olvasható is volt az elektronizáció okán. A valódi tényállás azonban nem ez volt, hanem hogy az ügyfél tudtára azt adták a konkrét szövegezéssel, hogy a hatáskör gyakorlója átengedte a kiadmányozás jogát, azonban a kiadmányozási jogosultat helyettesítő személy már a kiadmányozót tette meg hatáskörgyakorlónak – konkrétan az ő „nevében” ejtette meg a kiadmányozást –, elfelejtve megemlíteni, hogy az eredeti hatáskörgyakorlótól származtatja a fellépési jogát a helyettesítés körülménye által.

5.9. A nyilvánvaló semmisség

5.9.1. A Kúria e körben magán a KMPJE-n belül sem következetes. A KMPJE indokolása azzal kezdődik, hogy a semmisség kérdéskörében nem lép fel az univerzalitás igényével, kizárólag a Ket. 121. § (1) bekezdés *b)* pont első fordulatával (a hatáskörrel) kapcsolatos, de ott is csak bizonyos kérdésekkel fog foglalkozni. Amikor pedig a nyilvánvaló semmisséget tárgyalja, már a Ket. teljes 121. § (1) bekezdését, azaz majdnem az összes semmisségi okot értelmezi. Ezért is mondja, hogy a nyilvánvaló semmisség eseteinek tételes felsorolása nem lehetséges.

5.9.2. Abban semmi kivétlenül nem találunk, hogy a külön bizonyítást nem igénylő esetekre egy gyűjtőkategóriát, a nyilvánvaló semmisséget alkalmazza a Kúria. Az viszont már nyitott kérdés, hogy ennek a munkafogalomnak milyen többletjelentése van a bírósági gyakorlat formálására. Mivel tudunk meg többet a semmisség jogi természetéről? Közlebb jut-e ez által a bíró a problémák azonosításához? Szerintünk nem, de önmagában ezért nem tárgyalnánk e rész kérdést.

5.9.3. A hibás levezetést abban az állításban látjuk, mely szerint: „Amennyiben a semmisség bizonyítást igényel, a Kúria a jogerős döntést hatályon kívül helyezi, és az alsóbb fokú bíróságot új eljárásra utasítja a bizonyítás lefolytatása érdekében.” (KMPJE III.6.). Akár a régi Pp. 339. § (1) bekezdését⁹⁴ vagy a felülvizgálatra vonatkozó 275. §-át⁹⁵ vesszük alapul, akár a Kp. 121. §-át,⁹⁶ esetleg a 92. §-át,⁹⁷ egyikben sincs olyan opció, hogy a Kúria feltételezésekre hagyatkozva hozhatna döntést (a Kp. esetében már a 118. § szerinti befogadhatóság is leszűkíti a mozgásterét). Ahhoz, hogy a Kúria az alsóbb fokú bíróság döntését ne hagyja életben, az ítéleti bizonyosság fokán kell tudnia, hogy az jogszabálysértő. Ha nem tudja, hogy jogsza-

bálysértő-e, és éppen azért kellene még további bizonyítást felvenni, hogy ez kiderüljön, akkor nem minősítheti jogszabálysértőnek a felülvizsgálat tárgyává tett döntést, és így kasszációs jogkörével sem élhet. A Kúria e rész kérdésben olyan használati útmutatót adott a bíróságoknak, ami alapján azok nem fognak tudni eligazodni. Ha a Kúria hivatalból nem vehet fel bizonyítást, és a semmisség az előtte levő iratanyagból nem állapítható meg, úgy nem kapott eljárási jogot arra, hogy kétségei miatt, valószínűsítésre alapozva rendeljen el új eljárást.

5.9.4. Még egy gondolat erejéig időzzünk el a nem nyilvánvaló semmisségre előírt procedúráról. Ha a fenti eljárási jogi agályok ellenére ez a megoldás működőképes is lenne, logikájában ugyan miben különbözik a KMPJE-vel megváltoztatott gyakorlattól, miszerint ha nem tudom, hogy jó-e, úgy jóvá sem hagyom? Saját kérdésünket megválaszolva: gondolatmenetében semmiben. Kiindulópontjait tekintve abban, hogy itt semmisségi ok gyanúja miatt adnak vissza, míg a korábbi gyakorlat a semmisséget nem eredményező hiba (aláírás) miatt rendelkezett az ismétlés felől. A megközelítési mód azonos, amiről nem tudok eleget, azt nem ismerem el helyesnek. Ha pedig a kritikánk 5.6. pontjában írtak is helyesek lennének, és a kiadmányozás a hatáskör égisze alatt vizsgálandó – azaz a semmisség körébe vonható –, úgy a nyilvánvaló semmisségre adott KMPJE-levezetés nem gyöngíti, de támogatja a korábbi bírói gyakorlatot.

5.10. A bírósági ítéletek rendelkező részeit egységesítő elvárás

5.10.1. A KMPJE módszertant is adott a bíróságoknak, amikor a negyedik pontjában kimondta, hogy „[a] közigazgatási perben eljáró bíróság az elsőfokú hatósági döntés semmissége esetén a másodfokú hatósági döntést hatályon kívül helyezi és az elsőfokú döntést megsemmisíti”⁹⁸

Az egyedi ítéletek rendelkező részében elvárt ilyen jogi parancs egyrészt eltér a régi Pp. gyakorlatától, illetve szövegétől, másrészt nem egyeztethető össze a Kp. döntési formuláival.

5.10.2. A régi Pp. 339. § (1) bekezdése szerint: „Ha törvény ettől eltérően nem rendelkezik, a bíróság [...] a jogszabálysértő közigazgatási határozatot hatályon kívül helyezi, és szükség esetén a közigazgatási határozatot hozó szervet új eljárásra kötelezi.” Az első fordulat felhatalmazása alapján a Ket. 121. § (1) bekezdése szerinti megsemmisítést, mint rendelkezést akár alkalmazni is lehetne, de az ítélkezési gyakorlat eddig rendszerint a „másodfokú határozat elsőfokú határozatra is kiterjedő hatályon kívül helyezése” fordulatot használta, még semmisség esetén is.⁹⁹ A kijegecesedett gyakorlatot most mással felváltani

⁹⁴ A régi Pp. 339. § (1) bekezdése értelmében: „Ha törvény ettől eltérően nem rendelkezik, a bíróság – az ügy érdemére ki nem ható eljárási szabály megsértésének kivételével – a jogszabálysértő közigazgatási határozatot hatályon kívül helyezi, és szükség esetén a közigazgatási határozatot hozó szervet új eljárásra kötelezi.”

⁹⁵ A régi Pp. 275. § (4) bekezdése szerint: „Ha a határozat – a (3) bekezdésben foglalt eljárási szabály megsértésének kivételével – jogszabályt sért, a Kúria a jogerős határozatot egészben vagy részben hatályon kívül helyezi, és ha a döntéshez szükséges tények megállapíthatók, helyette, illetve az elsőfokú határozat helyett a jogszabályoknak megfelelő új határozatot hoz, egyébként az ügyben eljáró első- vagy másodfokú bíróságot új eljárásra és új határozat hozatalára utasítja.”

⁹⁶ A Kp. 121. § (1) bekezdése alapján: „Ha a felülvizsgálni kért határozat az ügy érdemére kiható módon jogszabálysértő, a Kúria a jogerős határozatot egészben vagy részben hatályon kívül helyezi, és szükség esetén az ügyben eljáró elsőfokú vagy másodfokú bíróságot új eljárás lefolytatására és új határozat hozatalára utasítja. A Kúria ítéletében a jogerős határozatot szükség esetén a közigazgatási cselekményre kiterjedő hatállyal helyezi hatályon kívül és a közigazgatási szervet kötelezi új eljárás lefolytatására.” Ugyanezen jogszabályhely (2) bekezdése szerint: „Ha a felülvizsgálni kért határozat a jogszabályoknak megfelel, vagy olyan eljárási szabálysértés történt, amely az ügy érdemi elbírálására nem hatott ki, a Kúria a megtámadott határozatot hatályában fenntartja.”

⁹⁷ A Kp. 92. § (1) bekezdés *a)* pontja akként rendelkezik, hogy „[a] bíróság a közigazgatási cselekményt – a közlésére visszamenőleges hatállyal – megsemmisíti, ha a közigazgatási cselekmény semmis vagy jogszabályban meghatározott okból érvénytelen, vagy olyan lényeges alaki hiányosságban szenved, amely miatt nem léteznek kell tekinteni”.

⁹⁸ A KMPJE a III.7. pontjában szól újra a semmis döntésekről, de itt sem bontja ki, mi a negyedik pontban tett következtetésének az alapja.

⁹⁹ Így pl. a Kúria Kfv.I.35.470/2017/5. számú határozata akként rendelkezik, hogy: „A Kúria [...] az alperes [...] számú határozatát – az elsőfokú határozatra is kiterjedően – hatályon kívül helyezi, és az elsőfokú hatóságot új eljárásra kötelezi.” A Kúria, egy másik semmisségi ügyben, Kfv.III.37.599/2017/6. számú ítéletével ugyanígy járt el: „A Kúria a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 24.K.34.257/2016/7. számú ítéletét és az alperes HAJ-01427-5/2014. számú határozatát – az elsőfokú határozatra is kiterjedően – hatályon kívül helyezi és az elsőfokú hatóságot új eljárásra kötelezi.”

nem kizárt, de motívumairól szívesen olvastunk volna. Azokban az ügykörökben, ahol a régi Pp. 339. § (2) bekezdése reformatórius jogkört is adott a bíróságoknak a KMPJE útmutatása már biztosan sérti a régi Pp.-t, mert ott a másodfokú közigazgatási határozatot nem hatályon kívül kell helyezni, hanem meg kell változtatni akként, hogy az elsőfokú határozatot megsemmisíti a bíróság. Mivel a bírói gyakorlatból megismerhető esetek legtöbbje adózási tárgyú határozat, a megváltoztatási jogkörben kell eljárni, ez az irányadó.

5.10.3. Áttérve a Kp.-re, abban a bíróságok döntési formuláját illetően a jogi kifejezést alapvetően megváltozott.

A Kp. 92. § (1) bekezdés a) pontja szerint: „A bíróság a közigazgatási cselekményt [...] megsemmisíti, ha a közigazgatási cselekmény semmis [...]”. Ezen egyértelmű szabály okán a Kp. alkalmazásával hozott határozatokban a bíróság ítéletének rendelkező része a következőképpen kell(ene), hogy szóljon: „a másodfokú határozatot az elsőfokú határozatra kiterjedően megsemmisítem”, ami nem fér össze a KMPJE által rendelt „hatályon kívül helyezi” terminológiával.

5.10.4. Kritikánkat e körben összegezve: a Kúria által megfogalmazott etalon olyan megoldást tartalmaz, amely sem a régi Pp., sem pedig a Kp. szabályai alapján nem követhető, mert az téves rendelkező rész(ek)e)t eredményez.

5.11. További alternatíva, más jogágak bevonása az értelmezésbe

5.11.1. Mivel a KMPJE által elemzett tartomány, a közigazgatási hatáskör-realizálás szabálytalan gyakorlása, illetve a szabálytalanság meghatározása számtalan más jogszabályhely értelmezésére is hatással lehet (és fordítva), az nem csak közigazgatási jogi probléma. Helyesebb úgy fogalmaznunk, hogy a más jogágakban közigazgatási hatáskörgyakorlásként vagy hasonlóan nevesített jelenség értelmezései hozzáadott értéket képeznek. Mondjuk ezt főleg azért, mert más jogszabályok saját fogalommagyarázatot rendszerint nem adnak. A magunk részéről kikértük volna az összes kollégium véleményét, és több szempontú megközelítést alkalmaztunk volna – ahogy erre már korábban utaltunk –, mely nyomán egy összkép alakulhatott volna ki.¹⁰⁰

Friss példaként említjük az Alkotmánybíróság 7/2019. (III. 20.) számú határozatát,¹⁰¹ ahol a testület a „jogszabályi környezet áttekintését követően megállapítható” következtetéssel élt a közigazgatási jog „védett tanú” jogintézményét illetően, a többi jogág hasonló fogalmi kielemezése, összehasonlítása és az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlata feldolgozását követően. Hasonló módszertanra buzdítottunk volna a JT-t is.

5.11.2. Ami kifejezetten a közigazgatási jogot illeti, a „néhány lépést hátra” megközelítést (is) alkalmaztunk volna, jobb rálátást biztosítva magunknak.

Felhasználtuk volna az Európai Unió Közigazgatási Jogi Kutatóhálózata (a továbbiakban: ReNEUAL) által kidolgozott, ún.

európai közigazgatási eljárási Modell Szabályok¹⁰² III. Könyvét az egyedi ügyekben történő döntéshozatal szabályairól, ami a számunkra releváns részében¹⁰³ azt mondja, hogy a döntést le kell írni, alá kell írni és mindig meg kell nevezni a döntéshozó hatóságot.

Ez a sommás megfogalmazás a KMPJE álláspontját erősen megtámogatta, hitelességét növelte volna.¹⁰⁴

5.11.3. A polgári és a polgári perjog területén többször is szembetalálkozunk olyan kategóriákkal, amelyek önállóan nem, csakis a közigazgatási eljárásjog fogalmaival, vagy azokkal összhangban értelmezendők.

5.11.3.1. A Pp. 323. § (1) bekezdése szerint: „A közokirat olyan papír alapú vagy elektronikus okirat, amelyet [...] más hatóság, illetve közigazgatási szerv ügykörén belül, a jogszabályi rendelkezéseknek megfelelő módon állított ki.”

A felhívott szakasz (3) bekezdés a) pontja szerint: „A közokirat teljes bizonyító erővel bizonyítja, hogy a kiállító a benne foglalt intézkedést megtette vagy határozatot a benne foglalt tartalommal meghozta.”¹⁰⁵

Itt egy rendkívül fajsúlyos kérdéssel találkozunk. Csak az a közokirat, amit ad1) a közigazgatási szerv; ad2) kizárólag ügykörén belül; ad3) kifejezetten jogszabályszerűen állított ki.

A *contrario* következtetéssel lehetünk biztosak abban is, hogy a jogszabályoknak meg nem felelően kiállított okirat nem lesz közokirat (ez a KMPJE értelmezése szerinti „következmény”), illetve a nem közigazgatási szerv által kiállított okirat főleg nem közokirat (ez a korábbi kúriai értelmezés szerinti „joghatás”).

Mivel a közokiratiság mindenképp csorbát szenved, ha a határozat kiállítása elégtelen, e szempontból a KMPJE kontra korábbi kúriai ítéletek csak annyiban fontosak, hogy a semmisség esetén a Pp. 323. § első fordulata, míg „egyszerű” jogszabálysértésként minősülés esetén a második fordulata miatt nem minősül majd közokiratnak a határozat.

Abból a szempontból viszont, hogy közokiratnak csak a „malkulátnak” határozat tekinthető, és az csakis a kiállító által megtett intézkedést tanúsítja, a Pp. gyakorlata szempontjából igen nagy jelentősége van a KMPJE-ben tárgyalt kérdésnek. A közokiratiság kérdésében polgári bírák fognak ítélni polgári perekben, ahol hivatalból is észlelniük kell a határozat elégtelen mivoltát.¹⁰⁶

Mit tehet a polgári bíró, ha a hibát, példának okáért a Kollégiumvezető által a KMPJE-ben elővezetett esetetek egyikében lát-

¹⁰² Elérhető: //renewal.eu/images/Home/BookIII-Single_CaseDecision-Making_individualized_final_2014-09-03.pdf.

¹⁰³ III-31–III-32., 90.

¹⁰⁴ Tény, hogy e forrást az Ákr. indoklása sem hivatkozta, így vélhetően nem merített belőle. A Modell Szabályok nem a tagállamok, hanem az Unió hatóságainak hatósági eljárásaira vonatkoznak, de nem tilos mintaként tekinteni rájuk. (A címzett – az ügyfél – eldöntheti, hogy melyik uniós tagállam nyelvén kéri a döntés írásba foglalását.)

¹⁰⁵ A Pp. 630. § (2) bekezdésének – átmeneti rendelkezése – szerint: „E törvény 94. alcímét a 2018. január 1-jén és az azt követően keletkezett okiratokra és másolatokra kell alkalmazni.”

¹⁰⁶ A Pp. 323. § (2) bekezdése szerint: „A közokiratot az ellenkező bizonyításáig valódinak kell tekinteni, a bíróság azonban az okirat kiállítóját hivatalból is felhívhatja nyilatkozattételre az okirat valódisága tekintetében.” A Pp.-ben megjelenik egy újabb fogalom, a *valódiság*. A Pp. azt kéri, a közigazgatás ne az igazat, hanem a valódit mondja. Valódi pedig már csak a hatáskörben meghozott döntés lehet-e?

¹⁰⁰ A Polgári Kollégiumot sem csak a régi Pp. felülvizsgálati szabályai felől kérdeztük volna.

¹⁰¹ ABK 2019. március, 478, 488.

ja? Hogy határozza meg, ki a kiállító? Milyen tájékoztatást ad a peres feleknek?

Ha a határozat semmis, akkor az más feltételek mellett támadható a polgári peres fél által, mintha „csak” jogszabálysértő, így a döntés felhasználhatósága, bizonyító ereje is egész más lesz.¹⁰⁷ E kérdést a KMPJE-nek ki kellett volna fejtenie.

5.11.3.2. A Ptk. rendelkezéseiben is megjelenik a közigazgatási hatalomgyakorlás kérdése, ami az önálló fogalomkészlettel nem rendelkező Pp.-hez képest egyértelműbb, jobban kezelhető.

A Ptk. 2:51. § (2) bekezdése alapján „[h]a közigazgatási jogkörben eljáró személy sért személyiségi jogot, az (1) bekezdésben foglalt szankciókat a közhatalmi jogkört gyakorló jogi személlyel szemben kell érvényesíteni. Ha a közhatalmi jogkör gyakorlója nem jogi személy, a szankciókat azzal a jogi személyiséggel rendelkező közigazgatási szervvel szemben kell érvényesíteni, amelynek keretében az eljáró közigazgatási szerv működik.”

A Ptk. 6:548. § (2) bekezdése értelmében a „[k]özigazgatási jogkörben okozott kárért a közhatalmat gyakorló jogi személy tartozik felelősséggel. Ha a közhatalmi jogkör gyakorlója nem jogi személy, a kárért az a jogi személyiséggel rendelkező közigazgatási szerv tartozik felelősséggel, amelynek keretében az eljáró közigazgatási szerv működik.”

A fentiekkel összefüggésben már némi gyakorlatról is be tudunk számolni. A miniszter a Miniszterelnökség fejéces papírján tett jognyilatkozatot, amiben más személyiségi jogát sértette. A bíróság az eset felelőseként a minisztériumot és nem a minisztert nevezte meg, mert a miniszter nem politikusként vagy kormánytisztviselőként nyilatkozott. A bíróság álláspontja szerint a minisztérium közalkalmazottain, tisztviselőin, így a miniszterén keresztül tud megnyilvánulni, a miniszter tevékenysége az, amiért felelősséggel tartozik.¹⁰⁸

Cikkünk témája szempontjából minket az érdekelt volna jobban, hogy mi a bíróság meglátása az olyan esetekről, amikor valaki a minisztérium fejéces papírján, de felhatalmazás hiányában okoz kárt vagy sérelmet. Akkor is „közigazgatási jogkörben eljáró” jogalanyról beszélünk-e vagy akkor már kiléphetünk ebből a fogalmi keretből? Egyszerű példával élve, mandátuma megszűnte után a tisztviselő – esetleg visszadátumozva – használja az intézmény fejéces papírját. A fenti jogszabályhelyek azt az értelmezést erősítik, hogy a közigazgatási szervtől nem szakad el az ügy csak azért, mert azt kiadmányozóként jegyzi, a felelősség mindig a szervet terheli. Ez a szabály mindkét érvrendszer szolgálatába állítható lenne. A KMPJE érvelését támogatja azzal a kijelentésével, hogy a kiadmányozás jogi hibájától a hatóság még nem menekül, mert a berkein belül történt bármely cselekményért ő maga felel a kívülvilág felé. A kiadmányozási hiba mint semmisséget eredményező tény felé mutatna az az értelme, hogy önálló utaló szabály kell ahhoz, hogy a közigazgatási jogkörben eljáró személy és a közigazgatási szerv között azonosság kelet-

kezzen. A Ket. ilyen nem tartalmaz, ezért nem működhet az automatizmus.

5.11.3.3. Végül, a polgári perjogból áttételesen, kitekintésként hivatkozunk arra a szigorító rendelkezésre, miszerint ma már a teljes bizonyító erejű magánokirat azon eseténél, ahol azt két tanú hitelesít, „az okiraton a tanúk nevét és [...] lakóhelyét [...] olvashatóan is fel kell tüntetni”.¹⁰⁹ Itt az olvashatón van a hangsúly, mely változtatás nem véletlen. A tanúzással a teljes bizonyító erejű magánokirat rangjára emelt írásbeli okiratok esetén bevett gyakorlat volt az olvashatatlan adatok szerepeltetése, ami erősen rokon vonásokat mutat a KMPJE-ben ismertetett olvashatatlan aláírásokkal és azonosíthatatlan „h” betűkkel. Egy hasonló, olvasható, visszaazonosítható aláírást elváró szabály a közigazgatásban is sok mindennek elejét vehetné.

5.11.4. A büntetőjog területén is érdemes végigtekinteni: a hatóság–kiadmányozó különbözősége, illetve azonossága vajon mennyiben befolyásolja egy tényállás megítélését, továbbá a büntetőjogi értelmezéseket vissza lehet-e vetíteni a közigazgatási eljárásra? Az összehasonlítást ez esetben is azzal látjuk alátámaszthatónak, hogy a jogterületet szabályozó normák nem rendszeresítettek mindenre önálló törvényi fogalmat a saját hatókörükben, ezért vissza kell nyúlniuk a közigazgatási eljárásjogi normákhoz.

5.11.4.1. A Ket. 121. § (1) bekezdés *d*) pontja önálló semmisségi esetként szabályozza a bűncselekményeket.¹¹⁰ Ennek ellenére lehet átjárás a KMPJE-ben alkalmazott Ket. 121. § (1) bekezdés *b*) pont és a büntetőügyek között. A cselekmény adott esetben azért nem lesz bűncselekmény, mert a büntető tényállás valamely többtényállási elemének nem felel meg (például nincs haszonszerzés). Ugyanakkor, amíg a további tényállási elem fennállta nem nyer megállapítást a büntetőeljárásban, a hatóság hatáskörében vagy épp a hatáskörén túl hozott döntés kérdését vizsgálni kell. Ha pedig a végkövetkeztetés az, hogy volt ugyan szabálytalanság, de a hatályos Büntető Törvénykönyv tényállásaiba nem ütköztethető az eset, akkor a fenti *d*) alpont nem, de a *b*) alpont alkalmazható lehetne.

5.11.4.2. Az 1/2010. Büntető–közigazgatási–polgári jogegységi határozat¹¹¹ a „Nyugdíjasok utazási utalvány” közokiratról a pusztán létevel is visszaigazolja kritikánk megalapozottságát, miszerint a más jogágakra is kiható, a közigazgatási döntés fogalmát értelmező esetben, mellőzhetetlen mindhárom kollégium részvétele. A közokirati minőséget a Ket. 72. és 82. §-ából vezették le, vagyis azt is helyesen gondoljuk, hogy a büntető és polgári jog saját azonos vagy hasonló fogalmi értelmezésénél csak a közigazgatási jogi tartalomra hagyatkozhat.

5.11.4.3. Egy esetben a Kúria végkövetkeztetése szerint a rutinellenőrzési munkakört betöltő adóhatósági munkatárs, aki a valóságtól eltérően azt a látszatot kelti, hogy a kiszemelt vállalkozó ellen az adóhatósági (vagyonosodási vagy más) vizsgálat már folyik és pénzbeli juttatás fejében olyan fiktív jegyzőkönyvet készít és ad át a vállalkozónak, miszerint a vizsgálat vele szemben hátrányos következmény alkalmazására alapot

¹⁰⁷ A Ket. 115. § (4) bekezdés *b*) és *c*) pontjai értelmében: „A hatóság döntése nem változtatható meg és nem semmisíthető meg, ha semmisségi ok esetén a 121. § (4) bekezdésében foglalt idő eltelt, semmisségi ok hiányában az ügyfél jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogát sértene [...]” Az Ákr. 121. § (3) bekezdés *b*) és *c*) pontjai alapján: „A hatóság döntése nem változtatható meg és nem semmisíthető meg, ha semmisségi ok esetén a 123. §-ban foglalt idő eltelt, semmisségi ok hiányában az ügyfél jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogát sértene [...]”

¹⁰⁸ A Fővárosi Ítéltábla által 32.Pf.20.300/2017/4-II. számon helyben hagyott, 65.P.22.254/2015/28. számú Fővárosi Törvényszék-i határozat.

¹⁰⁹ Pp. 325. § (1) bek. *b*) pont.

¹¹⁰ A Ket. 121. § (1) bek. *d*) pontja alapján „a döntést meg kell semmisíteni, ha a közigazgatási döntés tartalmát bűncselekmény befolyásolta, feltéve hogy a bűncselekmény elkövetését jogerős ítélet megállapította vagy ilyen ítélet meghozatalát nem a bizonyítottság hiánya zárja ki”.

¹¹¹ Magyar Közlöny 2010/27. (VII. 16.)

adó megállapítás nélkül lezárult, a hivatalos személyként elkövetett közokirat-hamisítás büntetvével halmazatban csalást valósít meg.¹¹² Ebben az ügyben a NAV-tisztviselők fiktív ügyeket hoztak létre, hamis közokiratokat készítettek, idézéseket küldtek, az ügyfelet a hivatali helyiségben fogadták, amelyre másként, mint adóhatósági hivatalos személyként lehetőségük sem lett volna. A konkrét, valós ügyek hiánya ellenére, „hatáskörükbe tartozó ügyeket” kreáltak, hivatali működésükkel kapcsolatban kérték és fogadták el a jogtalan előnyt. Ezeket a jegyzőkönyveket a Kúria hamis közokiratnak minősítette. Lényegében itt minden tényállási elem együtt van, amire a kiadmányozás–hatáskör kérdésben szükségünk van. A tisztviselők a hatóság nevében, hatáskörében léptek fel, és döntéseket, iratokat kiadmányoztak a hatásköri címzett (hatáskörgyakorló) tudta nélkül, de a NAV felelősségi körében. Az aktusok hamis közokiratnak minősülnek. Visszavetítve mindezt a KMPJE mondanivalójára, az a döntés vajon, amin nem a jogosult aláírása szerepel és hamis közokirat, de amin szabályszerű a hatóság megnevezése, pecsétje, a szövegben a hatáskörré utalás, amit a hatóság bocsájt ki a címzettnek (ügyfélnek), „csak” eljárási jogszabálysértést megvalósító, egyebekben azonban érvényes aktus lenne, nem pedig a hatóság hatáskörén kívüliséget – kompromisszumot nem tűrően – számonkérő, semmisségi alakzatba illeszkedő tényállás? A más jogágakkal együttes, tágabb rendszertani, összehasonlító értelmezés jól mutatja, hogy a kiadmányozás hibája mint hatáskörsértés, semmisséghez vezet, hiába származik az aláírás a hatóság kötelekében dolgozó tisztviselőtől. A hamis mivolt a szándékot, viszonyulást nem értékeli, vagy van mandátuma a tisztviselőnek a kiadmányozásra, vagy nincs.

5.11.4.4. Egy másik ítélet szerint a hivatalos személy által a törvényi előírásoknak megfelelően elkészített közigazgatási határozat akkor is közokirat, ha annak közlésére még nem került sor. A *Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény* 275. §-a szerinti a közokirat-hamisítás büntette törvényi tényállásának védett jogi tárgya a közhitelesség, a közokirat *alaki* és tartalmi *valódiságához*, illetve a hatóság, hivatalos személy szabályszerű működéséhez fűződő közbizalom. Egy pár évvel ez előtti jogesetben a Legfelsőbb Bíróság szerint az eljáró bíróság önmagához képest is ellentmondásban volt, amikor arra hivatkozott, hogy a telekalakítási határozat a megszabott alakban elkészült, majd pedig arra, hogy a közokirat nem készült el, csupán tervezet maradt. A régi Pp. 195. § (1) bekezdése határozta meg a közokirat fogalmát, és a hatóság határozatát szabályozó és a vád szerinti elkövetéskor hatályos Áe. IV. Fejezete nem – ahogy egyébként az ezt felváltó Ket. IV. Fejezete sem – tartalmazott olyan rendelkezést, amely a közokirat érvényességét a közléshez kötné.¹¹³ Itt is több, számunkra fontos következtetést találunk. A határozat megszületése, a határozat-tervezettől való jogi megkülönböztetése a kiadmányozás által történik. A formai kellékek is ugyanolyan értékűek a közokirat megítélésénél. Csak a törvényesen készült határozat lesz közokirat.

5.11.4.5. A hivatali visszaélés a *Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény* (a továbbiakban: Btk.) 305. §-a alatt rendezett tényállása szerint:

Az a hivatalos személy,¹¹⁴ aki azért, hogy jogtalan hátrányt okozzon vagy jogtalan előnyt szerezzen

- a) hivatali kötelességét megszegi,
 - b) hivatali hatáskörét túllépi, vagy
 - c) hivatali helyzetével egyébként visszaél,
- büntett miatt három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

A hatáskörfogalom jelenik meg ebben a tényállásban, de nem a hatósággal, nem a hatáskör gyakorlójával, hanem az ún. hivatalos személlyel szemben (ún. szolgálatot teljesítő személy). A határozat jogosítványok nélküli aláírása látszólag ilyennek lesz tekintendő. Ha ezzel előny is jár, vagy hátrányt is okoz, bűncselekmény valósul meg.

Egy esetben a Kúria közel jutott a hatáskör kibontásához. A számunkra fontos tényállás szerint a vád és a védelem vitatkozott azon, hogy a terhelt ügyviteli alkalmazott volt-e vagy a feladata volt-e többek között – az objektív felelősség körében – a gyorsajtást elkövetők ügyében a bizonyítékként szolgáló felvételek alapján, azok minősítése és az elsőfokú közigazgatási határozat meghozatala is. A közigazgatási bírságot kiszabó elsőfokú határozat meghozatala informatikai eszközzel, automatizált módon történhet. Az automatizált egyedi döntés a kiadmányozásra jogosult aláírása és a hatóság bélyegzőlenyomata is informatikai eszközzel rögzíthető, ha az aláírás és a bélyegzőlenyomat hitelességét a hatáskör gyakorlója egyedi döntésével hitelesítette. A Kúria úgy érvelt, hogy a Btk. alkalmazása szempontjából hivatalos személy az is, aki az érdemi közigazgatási határozatok előkészítésében ügykezelőként vesz részt. A Kúria a Ket. 12. § (2) bekezdés a) pontja szerinti közigazgatási hatósági ügy fogalmára alapozta a döntését, és a *Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény* és végrehajtási joganyag alapján a Budapesti Rendőr-főkapitányságot azonosította államigazgatási és rendészeti feladatkörében közlekedési hatósági és rendészeti feladatokat ellátó hatóságként. Ezt követően – a felülvizsgálati korlátok miatt –, az lett az ítéleti végkövetkeztetés, hogy a hivatalos személyi minőségnek nem feltétele az önálló kiadmányozási vagy az önálló intézkedési jog, elegendő, ha a közhatalmi feladathoz kapcsolódóan az illető a tényleges közhatalmi, államigazgatási feladatok ellátásában részt vesz.¹¹⁵ Tanulmányunk szempontjából azt biztosan megtudtuk, hogy a hatáskört a büntető ítékezés is a Ket. 12. §-ából eredezteti. A Kúria nem tört pálcát a hatáskörgyakorlás felett, de utalt rá, hogy az széles spektrumon belül mozog, a kiadmányozáshoz az intézkedés mellett más jellegű részvétel is hozzátartozik. Ez azonban azt mondatja velünk, hogy a kiadmányozást a büntető ítékezés is a hatáskörgyakorlás részének tartja, mert ehhez mér minden mást, főleg a kiegészítő tevékenységeket. Ezen ítélet üzenete ellentétes a KMPJE azon következtetésével, amely a kiadmányozást a hatáskörgyakorlás fogalmán kívül rekesztette.

¹¹² BH2014. 100. (Kúria Bfv.I.444/2013.)

¹¹³ BH2012. 3. I. (Legf. Bír. Bfv.III.1056/2010.)

¹¹⁴ A Btk. 459. § (1) bek. 11. pont k) alpontja szerint: „E törvény alkalmazásában hivatalos személy: [...] a Magyar Nemzeti Banknál, [...] központi államigazgatási szervnél, [...] fővárosi vagy megyei kormányhivatalnál, önkormányzati igazgatási szervnél, [...] közhatalmi feladatot ellátó vagy szolgálatot teljesítő személy, akinek a tevékenysége a szerv rendeltetészerű működéséhez tartozik.”

¹¹⁵ BH2016. 56. I. (Kúria Bfv.I.879/2015.)

Még egy esetet érdemes példaként hozni. Az ítélezésnek itt sem pontosan azt kellett értelmeznie, ami minket foglalkoztat (ti. a büntető ítékezés felfogását a közigazgatási hatáskör–kiadmányozás terjedelméről, jelentéséről), de azt elégségesen mutatja – ami meggyőződésünk –, hogy a közigazgatási hatáskörfogalom komplex elemzéséhez a büntetőjogi „felhasználók” érvényes gondolatai is hozzátartoztak volna.

A tényállás szerint egy roma kisebbségi önkormányzat képviselői, a szabadságvesztésre ítélt, hivatalviselésre méltatlan elnököket, a jó szóra sem hallgatva, tisztségében kétszer is megerősítették. (Az ítélet végkövetkeztetése mindenesetre az volt, hogy a vádlottak nem valósítottak meg bűncselekményt.)

Az ítéletből a következők érdemelnek említést. A hivatali kötelezettségzegés akkor valósul meg, ha a hivatalos személy törvények, más jogszabályok, illetve alacsonyabb szintű szabályok (mint például SzMSz, ügyrendi, ügyviteli szabályzat stb.) által előírt köteleseit zsegi meg. A hivatali bűncselekmény megállapításának feltétele, hogy az közvetlen hatással legyen a hivatalos személy közfeladatát ellátó tevékenységére, és ezen keresztül sértse vagy veszélyeztesse az állami szerv működésének rendjét, illetve a törvényességbe vetett közbizalmat. Az elkövetési magatartás mindig a hivatali helyzethez, a hivatalos minőséghez kapcsolódó jogok meg nem engedett módon történő gyakorlása, ha az alkalmas a hivatalos szerv eljárási rendje sérelmének vagy veszélyeztetésének megállapítására.¹¹⁶

A jogesetben fogalmi tobzódást láthatunk, de egyik sem a KMPJE szerinti hatóság hatásköre–hatáskörgyakorló–kiadmányozó triászából kerül ki, hanem megjelenik a „hivatalos személy hatásköre”, „hivatalos személy közfeladatát ellátó tevékenysége”, a „hivatalos személy hatáskörébe utalt jogosultság”, a hivatali működés és hatáskörgyakorlás közszolgálati jogviszony felőli megközelítése. A jogrendszer egysége, illetve összhangja kérdése az, hogy a Btk. „hivatali hatásköre” fogalomra saját értelmező rendelkezést nem adván, azt a hivatali visszaélés körében a Kettel, Ákr.-rel, Air.-ral stb. együtt értelmezve milyen válasz születne a jogellenesen aláírt határozatok esetében.

5.11.4.6. Átérve a büntető eljárásjogra, a *büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény* (a továbbiakban: Be.) 376. § (2) bekezdése szerint: „A hatóság tagja és a hivatalos személy, továbbá, ha törvény előírja, a köztisztviselő köteles a hatáskörében tudomására jutott, közzéadásra üldözhető bűncselekményt feljelenteni.”

A Be.-ben is úgy jelenik meg a hatáskör, mintha azzal az egyén, az ügyintéző (is) rendelkezne, nem pedig (csak) a hatóság. Egy kormányhivatal esetében például nem a hatásköri címzettnek, vagy a hatáskör gyakorlójának, hanem a feltételezett bűncselekményt feltáró ügyintézőnek lenne feljelentési kötelezettsége? Ha pedig nem, a szerv rendes működése szerinti kiadmányozási rendben kell cselekedni, mit jelent a „hivatalos

személy hatáskörében tudomásra jutás”? Ezek mind olyan kérdések, amelyekben a joggyakorlat egységesítését célul tűző határozatnak végig kellett volna mennie, természetesen a büntető ügyszak bevonásával.

6. Az eset jelentősége

Az érintett ügyek hordereje, a peresített összegek nagyságrendje önmagukban kiemelték a kérdést a közigazgatási eljárásjog számos problémája közül, ám már megszilárdult kúriai gyakorlatról beszélhettünk, így a Kúria nem volt lépéskényszerben.

A közigazgatási szervnek a szervezés-vezetés körében annak okait kell vizsgálnia, hogy hogyan fordíthatott olyan kevés energiát a döntések meghozatalára (kiadmányozására), amivel saját magát tette céltáblává a bíróságokon.¹¹⁷ Ha nagyobb állandóság lenne, mind a közigazgatás személyi állományában, mind a jogi szabályozásban, mind az ügyvédi specializációban, nem veszne a feledés homályába az, amit egyszer már megfogalmaztak, alkalmaztak.

A jogalkotói önvizsgálat és korrekció területére tartozó tanulmány, hogy a hetedik Alaptörvény-módosítás miként kerülhetett hibásan megalkotásra, illetve a Bszi.-t és az Abtv.-t miért nem igazították a változashoz. Hatályos jogszabályaink nem blokkolhatnák az ítékezés egységesítését. A sors fintora, hogy a Kúria épp annál a kérdésnél nem észlelte saját legalitása hiányát, amely kapcsán az általa felülbírált közigazgatási szervek hasonló hiátusait tárgyalta.

A Kúriát illetően a jövőben még több figyelmet érdemel, hogy a jogegységi hatáskör megléte esetén milyen kollégiumok részvételével kell, illetve érdemes határozatot hozni. Hasznos alternatíva lehetett volna az is, ha Kúria a KMPJE-ben tárgyalt fogalmakat¹¹⁸ több szempontból, más – további – jogágak nézőpontjából is elemezte, vizsgálta volna; ehhez szintén vegyes területre lett volna szükség.

A Kúria „lefokozta” a kiadmányozást, és a hatáskör kérdésén kívülre helyezte, pedig számos érvet lehet felsorakoztatni e felfogás ellenében.

Végül pedig a Kúria – a mai „köztes helyzetben” – akkor alkotott volna időtállót, ha az Ákr.-t (és további, jelenleg hatályos közigazgatási eljárási jogszabályokat), továbbá a Kp.-t is az értelmezés körébe vonja.¹¹⁹

Pomázi Miklós • ügyvéd • KERTÉSZ ÉS TÁRSAI Ügyvédi Iroda
• pomazi@kerteszzandpartners.com

¹¹⁷ Bár a legtöbb perbe vitt határozat a NAV-é, többféle közigazgatási szerv is „kétszer ugyanabba a folyóba lépett”. A Kfv.VI.37.020/2018/7. számú ügyben a – vélhetően fővárosi – kormány megbízott, a Kfv.V.35. 458/2017/15. számú ügyben az MNB, míg a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 20.K.30.210/2018/5. sz. ítéletében az Országos Rendőr-Főkapitányság. Nem élünk a gyanúperrel, hogy más közigazgatási szerveknél is lett volna keresnivalójuk az ügyvédeknek, de ez alapján nem is zárhatjuk ki, hogy elszigetelt problémáról beszélünk. Annyi állítható kellő bizonyossággal, hogy hasznos lenne ismerni az egyes szervek rutinját.

¹¹⁸ Ti. hatóság, hatáskör, hatáskörgyakorlás, kiadmányozás.

¹¹⁹ A tanulmány megírásához köszönetemet fejezem ki Szeder Sarolt szerkesztő asszonynak, aki nem kevés munkájával jobbá és tartalmasabbá tette a kritikámat.

¹¹⁶ BH2017. 251. (Kúria Bhar.I.356/2017.)