



A Kúria
mint felülvizsgálati bíróság
v é g z é s e

Az ügy száma: Kfv.IV.37.779/2021/6.

A tanács tagjai: Dr. Balogh Zsolt a tanács elnöke
Dr. Hajas Barnabás előadó bíró
Dr. Dobó Viola bíró

A felperes: Felperes1
Cím2

A felperes képviselője: Budai és Társa Ügyvédi Iroda
cím3 ügyintéző: Dr. Budai Béla ügyvéd)

Az alperes: Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság elnöke
Cím1

Az alperes képviselője: Dr. Nagy Attila kamarai jogtanácsos

A per tárgya: MD/14394-6/2000. számú közigazgatási végzés, mint közigazgatási cselekmény jogszerűségének vizsgálata

A felülvizsgálati kérelmet benyújtó fél: alperes (14. sorszám alatt)

A felülvizsgálni kért jogerős határozat: a Fővárosi Törvényszék 105.K.701.287/2021/13. számú ítélete

Rendelkező rész

A Kúria a Fővárosi Törvényszék 105.K.701.287/2021/13. számú ítéletét hatályon kívül helyezi és az elsőfokú bíróságot új eljárás lefolytatására és új határozat hozatalára utasítja.

A végzés ellen további felülvizsgálatnak nincs helye.

Indokolás

A felülvizsgálati kérelem alapjául szolgáló tényállás

[1] A Nemzeti Adó- és Vámhivatal (a továbbiakban: NAV) az alpereshez benyújtott panaszában sérelmezte a egyéb érdekeltl (a továbbiakban: egyéb érdekeltl) eljárását. Előadta, hogy a felperesnek küldött egyik hivatalos iratot tartalmazó küldeményhez (a továbbiakban: küldemény) tartozó tértivevény alapján maga „szabályosnak vélte a kézbesítést”, azonban a tértivevényre vezetett feljegyzés értelmében a küldemény sérült volt.

[2] A beadvány alapján a egyéb érdekeltli szolgáltatásokról szóló 2012. évi CLIX. törvény (a továbbiakban: egyéb érdekeltl tv.) szerint az alperes panaszkezelésre irányuló vizsgálatot (a továbbiakban: előzményi ügy) folytatott le. A 2016. november 30-án kelt PT/32634-5/2016. számú – a NAV-nak és a egyéb érdekeltl megküldött – végzésével (a továbbiakban: hatósági ellenőrzést lezáró végzés) megállapította, hogy a egyéb érdekeltl megsértette a egyéb érdekeltli szolgáltatás teljesítésére, panaszkezelésre vonatkozó szabályokat, továbbá az Általános Szerződési Feltételekben (a továbbiakban: ÁSZF) foglaltakat, ezért a Postát azok maradéktalan teljesítésére, valamint arra hívta fel, hogy az intézkedéseiről 45 napon belül küldje meg a jelentését. A hatósági ellenőrzést lezáró végzés azt is tartalmazta, hogy a felperes „mint átvevőszemély a küldemény kézbesítésekor a egyéb érdekeltl tv. 51. § (1) bekezdésének első fordulata alapján tehetett volna kifogást a küldemény elveszése vonatkozásában, mert a fóliával történt átcsomagolás miatt szemmel látható volt a tartalom léte vagy nem léte, de ezt akkor nem tette meg, így a jogvesztés beállt. A jogvesztés beálltával a küldeményt – még ha sérült csomagolással is – kézbesítettnek kell tekinteni.

A Szolgáltató megsértette a egyéb érdekeltl tv. 57. §-ban rögzített panaszkezelési szabályokat, mert címzett panaszának befogadását követően azonnal nem válaszolta meg azt, nem tájékoztatta a címzettet a egyéb érdekeltl tv. 51. § (1) bekezdésében rögzített jogvesztés beálltáról. A Hatóság kifogásolja továbbá a Szolgáltató panaszkezelésébe tartozó kártérítési eljárását is, mert vizsgálat nélkül elfogadta a címzett teljes tartalomhiányra vonatkozó kijelentését, azonban figyelmen kívül hagyta a kézbesítést végzők nyilatkozataiban és a egyéb érdekeltl tv. 41. § (5) bekezdésében, 45. § (4) bekezdésében, 50. § (1)-(2) bekezdéseiben, valamint 51. § (1) bekezdésében foglaltakat.” A hatósági ellenőrzést lezáró végzésben az alperes felhívta a egyéb érdekeltl figyelmét arra is, hogy ha az abban foglaltaknak határidőben nem tesz eleget, hatósági jogalkalmazási eljárást fog indítani.

[3] A felperes az elsőfokú hatósághoz 2020. június 9-én érkezett kérelmében (a továbbiakban: felperes kérelme) az ügyféli jogállásának megállapítását kérte arra hivatkozva, hogy az előzményi ügyben vizsgált tények közvetlenül érintik a jogait és érdekeit, mert az a küldemény az általa címzettként történt átvételével összefüggésben indult. Azt is kifejtette, hogy az általa részben ismert eljárás során tett hivatali intézkedésekből és eljárási cselekményekből az állapítható meg, hogy a hatóság azon tényekkel összefüggésben is állást kívánt foglalni, amelyek a panasszal érintett küldemény általa történt átvételével és tartalomhiány miatti panaszával összefüggő személyes eljárásával kapcsolatosak.

[4] Az elsőfokú hatóság 2020. szeptember 1-jén kelt PZ/14394-2/2020. számú végzésével (a továbbiakban: elsőfokú végzés) megállapította, hogy a felperes az előzményi ügyben nem minősült ügyfélnek.

[5] A felperes fellebbezése alapján eljár alperes 2020. szeptember 20-án kelt MD/14394-6/2000. számú végzésével az elsőfokú végzést helybenhagyta. Indokolása szerint felügyeleti hatáskörét gyakorolva a egyéb érdekeltl panaszkezelés tekintetében tanúsított magatartását vizsgálta abból a szempontból, hogy az mennyiben felelt meg az ágazati szabályoknak. Hangsúlyozta, hogy hatásköre nem terjed ki a felperes és a NAV közötti vita eldöntésére (küldemény sérülése, annak mértéke, döntés közlése stb.), így az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 10. § (1) bekezdésére hivatkozással arra a megállapításra jutott, hogy a felperes előzményi ügybe történő ügyféli bevonásának nincs helye.

A kereseti kérelem és az alperes védekezése

[6] A felperes keresetében az alperes végzésének az elsőfokú végzésre kiterjedő megváltoztatását kérte annak megállapítása mellett, hogy az előzményi ügyben ő is ügyfél.

[7] Álláspontja szerint az előzményi ügyben az eljárás még folyamatban van, mert az alperes elsőfokú hatósága nem hozott érdemi határozatot, csak érdemi döntésnek nem minősülő végzést. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 71. § (1) bekezdésére hivatkozott, és kifejtette, hogy a határozati forma garanciális, mert a határozat ellen fellebbezésnek, majd bírósági felülvizsgálatnak lett volna helye.

[8] Álláspontja szerint az alperes végzése azért jogszabálysértő, mert tévesen állapította meg az ügyféli minőségének hiányát. Az alperes döntően helyesen ismerteti és vezeti le, hogy a hatósági jogkörbe kizárólag – a panaszhoz igazodóan – a egyéb érdekeltli „egyéb érdekeltl panaszkezelésének” vizsgálata tartozott volna arra figyelemmel, hogy az hatósági ellenőrzést lezáró végzés az alperes hatósági jogkörét sértő döntés, a közigazgatási eljárás elveiből és az „Ákr. 2. §-ából és 5. §-ából valamint 10.§-ából, korábban a Ket. tartalmilag azonos szabályaiból” következően minden konkrét ügyben minden konkrét személy ügyféli minőségét minden esetben az eljárás tényei és nem pusztán az adott eljárásra vonatkozó szabályozás elvi tartalma alapján kell vizsgálni. Álláspontja szerint, ha a hatóság az eljárása során hozott bármely döntésében ténylegesen az eljárásban részt nem vevő személyt érintő, illetve ilyen személy magatartására vagy cselekményeire vonatkozó ténymegállapításokat tesz, a jogait vagy a jogos érdekét érintő ténybeli és jogi következtetéseket von le, olyan döntést hoz, amely alapján az eljárásban addig részt nem vevő személy jogait és jogos érdekeit érintő hatósági vagy bírósági eljárásban okirati bizonyítékként felhasználható, akkor az adott közigazgatási eljárásban az ügyfél jogai illetik meg.

[9] Kifejtette, hogy a hatósági ellenőrzést lezáró végzés nem csak a egyéb érdekeltl panaszkezelésének szabályszerűségével kapcsolatban tartalmaz megállapításokat, hanem közvetlenül a személyét érintő, az általa tett nyilatkozatokat és az ő magatartását leíró tényállításokat tesz, továbbá ténybeli és jogi következtetéseket fogalmaz meg arról, hogy a küldeményt részére szabályszerűen kézbesítettnek kell tekinteni, a NAV továbbá a hatósági ellenőrzést lezáró végzés tartalmát bizonyítékként fel is használta.

[10] A védirat alapján azt is előadta, hogy a hatósági ellenőrzést lezáró végzés a egyéb érdekeltl és a NAV-nak megküldött példányának tartalma nem egyezik meg.

[11] Az alperes arra hivatkozott, hogy a hatósági ellenőrzést lezáró végzésben nem hozott olyan döntést, amely a felperes jogait közvetlenül befolyásolta volna. Nem vitatta, hogy valóban azt állapította meg, hogy a küldeményt kézbesítettnek kell tekinteni.

Az elsőfokú felülvizsgálni kért jogerős határozat

[12] Az elsőfokú bíróság helyt adott a felperes keresetének és az alperes végzését az elsőfokú hatóság végzésére is kiterjedően megsemmisítette, és az elsőfokú hatóságot új eljárásra kötelezte. Iránymutatása szerint a megismételt eljárásban az elsőfokú hatóság köteles a felperest az előzményi eljárásban ügyfélként bevonni, az ügyféli jogállásból eredő eljárási jogokat – különösen a nyilatkozattétel lehetőségét – részére biztosítani, majd azt követően az eljárást befejező intézkedést vagy döntést meghozni.

[13] Az elsőfokú bíróság nem fogadta el a felperes érvelését, miszerint az alperes előtt az előzményi ügy még folyamatban van, figyelemmel a egyéb érdekeltl tv. 70. §-a és a Ket. 94. §-a rendelkezéseire, ugyanis az eljárás lezárásra került azzal, hogy az alperes a hatósági ellenőrzést lezáró végzést megküldte, és az abban foglalt felhívásnak a egyéb érdekeltl eleget tett.

[14] A Ket. 15. § (1) bekezdése értelmében az ügyfél az a természetes vagy jogi személy, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy érinti, akit hatósági ellenőrzés alá vontak, illetve akire nézve a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz.

[15] Az elsőfokú bíróság szerint az előzményi ügy kérelemre indult, amelyben ügyfél volt a NAV és a egyéb érdekeltl egyaránt. Az alperes az eljárását a egyéb érdekeltl tv. 70. §-a szerint folytatta le, a Postát pedig úgy hívta fel az alperes a hatósági ellenőrzést lezáró végzéssel, hogy azt a NAV-nak is megküldte. Az elsőfokú bíróság nem fogadta el az alperes álláspontját, amely szerint nem döntötte el a jogvitát, ugyanis a hatósági ellenőrzést lezáró végzésben kifejezetten megállapította, hogy a küldeményt kézbesítettnek kell tekinteni, ezzel ellentétes következtetést pedig nem tett. A jogerős ítélet indokolása szerint a Ket. általános

ügyfélfogalma a jogképes személyek közül érintettsége esetén a lehető legtágabb körnek kívánta biztosítani az ügyfélképeséget, a kódex e tekintetben anyagi jogias megközelítést alkalmaz, amennyiben az adott személy saját jogának, jogos érdekének érintettségét teszi az ügyfélképeség mércéjévé. Mindezek alapján az elsőfokú bíróság arra a következtetésre jutott, hogy nem maradhatott volna el az előzményi eljárásban a felperes bevonása, mert abban éppúgy ügyfélnek minősült, mint a NAV vagy a egyéb érdekelt1.

A felülvizsgálati kérelem és ellenkérelem

[16] A jogerős ítélettel szemben az alperes terjesztett elő felülvizsgálati kérelmet. Ebben előadta, hogy az az ügy érdemére kihatóan jogszabálysértő, mert a perben támadott közigazgatási végzés megsemmisítésével a hatósági ellenőrzést lezáró végzés véglegességéhez kapcsolódó joghatásokat, így a rögzült jogi tényeket is annullálja, és ezáltal a jogbiztonság alkotmányos elvét, és jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogokat is sért. A jogerős ítélet végrehajtása esetén az alperesnek a hatósági ellenőrzést lezáró, véglegessé vált döntéssel ellentétes tartalmú döntést kellene hoznia, mert olyan személy ügyféli minőségét kellene megállapítania, aki tényszerűen és nem vitatható módon nem volt az előzményi eljárás ügyfele. A hatósági ellenőrzést lezáró végzés jogszerűsége annak véglegessé válására tekintettel semmilyen módon nem vitatható nem vizsgálható, illetve hatósági döntés még közvetett módon sem változtatható meg.

[17] Álláspontja szerint a felperes ügyféli minősége fennállásának megállapítására vonatkozó ítéleti rendelkezés azért is jogszabálysértő, mert az ügyféli minőség kizárólag a konkrét hatósági eljárás vonatkozásában vizsgálható, azonban a perbeli esetben a konkrét hatósági eljárás – a bíróság által is megállapítottan – lezárult a hatósági ellenőrzést lezáró végzéssel. Az ítélet jogszabálysértő módon elmulasztotta vizsgálni a végleges hatósági döntésből eredő joghatásokat, és szintén jogszabálysértő módon a véglegessé vált döntésben foglaltakkal ellentétes tartalmú döntéshozatalra utasítja az alperest. Hivatkozott arra is, hogy a hatósági ellenőrzést lezáró végzéssel szemben minden jogorvoslati határidő eltelt, a felperes igazolási kérelemmel nem élt, közigazgatási pert nem kezdeményezett, márpedig az ügyféli jogállása csak a hatósági ellenőrzést lezáró végzéssel szembeni jogorvoslat keretében lett volna adható és vizsgálható.

[18] A felperes ügyféli minőségének megállapításával összefüggésben hivatkozott a Kúria Közigazgatási-Munkaügyi Kollégiumának 2/2017. (X. 2.) KMK véleményében is hivatkozott Kfv.37.593/2012/10. határozatában foglaltakra, miszerint „Abban az esetben, ha az érvényesített alanyi jog és a felülvizsgálni kért határozat között nincs közvetlen kapcsolat, az érintettség csak közvetett, az ügyféli minőség nem ismerhető el. Abban az esetben, amikor a támadott határozat érinti ugyan a személy alanyi jogait, de konkrét rendelkezést a jog gyakorlása tekintetében nem tartalmaz, az alanyi jog jogosultjának érintettsége csak közvetett. Az ügyféli jogállás ekkor nem állapítható meg. [...] A közigazgatás működőképességét befolyásolóan tág értelmezést nyerne az ügyfél-fogalom abban az esetben, ha az alanyi jog valamennyi jogosultja ügyféllé válhatna.”

[19] Álláspontja szerint a jogerős ítélet azért is jogszabálysértő, mert az ügyféli jogállást, az előzményi eljárástól függetlenül vizsgálta, holott az ügyfélképesség kizárólag az adott ügyben ténylegesen fennálló közvetlen érintettség esetén állapítható meg. Kifejtette, hogy annak ellenére, hogy a jogerős ítélet rögzítette, hogy az előzményi eljárás lezárult, figyelmen kívül hagyta ennek jogkövetkezményeit, mert valójában az előzményi eljárással összefüggő jogkérdésben döntött.

[20] A jogerős ítélet Kp. 78. § (2) bekezdését és a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) 279. § (1) bekezdését sértő módon okszerűtlen és megalapozatlan következtetéseket tartalmaz, és a jelen esetre vonatkozóan tévesen értelmezi, illetve alkalmazza a Kp. 15. § (1) bekezdését.

[21] Kifejtette, hogy a hatósági ellenőrzést lezáró végzés rendelkező része szerinti felhívás címzettje a egyéb érdekelt. Az előzményi eljárás tárgyát a kézbesítésre, panaszkezelésre vonatkozó, jogszabályban és ÁSZF-ben rögzített követelmények egyéb érdekelt általi teljesítésének felügyeleti ellenőrzése képezte, és az előzményi eljárásban hozott felhívás kizárólag e tárgykörben, a Postára vonatkozó rendelkezést tartalmaz. Ismételten kifejtette, hogy az előzményi eljárás kizárólag a egyéb érdekelt panaszkezelési vizsgálatára terjed ki, nem pedig az egyedi panasszal összefüggő jogvita eldöntésére, tehát az ügyféli jogállás is kizárólag ebből a szempontból értelmezendő. Az előzményi eljárás tárgyára és a felhívás tartalmára tekintettel fel sem merülhet, hogy az eljárásnak a Postán kívül más jogalany is az ügyfele lehetne.

[22] Megismételte, hogy az előzményi eljárásban nem abban a jogvitában döntött, hogy egy konkrét adóhatósági okiratot közölni kell-e tekinteni. Hivatkozott arra is, hogy a hírközlési, illetve a egyéb érdekelt szolgáltatók tevékenységének felügyelete keretében szinte minden eljárásban konkrét előfizetői, illetve szolgáltatási szerződéseket kér be a szolgáltatóktól, de ezáltal a velük szerződő felek nyilvánvalóan nem válnak a hatósági eljárás alanyává, vagyis nem lesznek ügyfelek. A jogerős ítélet okfejtése azt eredményezné, hogy például az előfizetői szerződésekre, általános szerződési feltételekre vonatkozó felügyeleti eljárásban a szolgáltatók többszázezer előfizetője automatikusan ügyfélnek minősülne. Utalt arra is, hogy hatósági ellenőrzést lezáró végzésében azt is rögzítette, hogy kifogásolja a egyéb érdekelt kártérítési eljárását is, mert vizsgálat nélkül elfogadta a címzett teljes tartalom hiányára vonatkozó kijelentését. Tehát az előzményi eljárásban az alperesi hatóság nem arról döntött, hogy a szóban forgó küldeményt kézbesítettnek, illetve a küldeményben foglalt adóhatósági határozatot közölni kell-e tekinteni, mert erre vonatkozó alperesi hatáskör nincs is. Tévesnek tartja az elsőfokú bíróság álláspontját abban a tekintetben is, hogy az alperes eldöntötte volna az elsőfokú adóhatósági határozat közlésével kapcsolatos jogvitát, amely a NAV és a felperes között értelmezhető a másodfokú adóhatósági eljárásban. A másodfokú adóhatósági eljárásban az alperes nem vett részt, eljárásjogi szempontból nem vonható össze a NAV és az alperes eljárásának felülvizsgálata. Kizárólag az ügyben eljáró hatóság dönthet valamely döntésének közlésével kapcsolatos kérdésben, és az így közvetlenül érintett jogalany e döntéssel szemben élhet jogorvoslati jogával.

[23] Az alperes felülvizsgálati ellenkérelmében a jogerős ítélet hatályában fenntartását kérte. Ebben kifejtette, hogy a jogerős ítélet indokolása szerint az előzményi eljárás kérelemre indult eljárásnak minősül, amely a NAV panasz-beadványa alapján indult.

[24] Az eljárás panasz alapján történt megindítását és lefolytatását a hatósági ellenőrzést lezáró végzés rendelkező része és indokolása is tartalmazza. Álláspontja szerint a jogszabályi rendelkezéseken alapuló panasz alapján indult közigazgatási eljárásban a panasz érdemi elbírálásának kizárólag a határozati formában hozott döntés minősül.

[25] Vitatta az alperes azon állítását, miszerint az előzményi eljárás végleges döntéssel befejeződött volna, ezért megalapozatlannak tartja az alperes ezzel összefüggő hivatkozását, miszerint az ügyféli minőség megállapítását az ügy véglegessé vált közigazgatási döntéssel megtörtént befejezése kizárja. Álláspontja szerint a határozati formában hozandó döntés hiányában fogalmilag nem állt be sem az alaki, sem az anyagi jogerő, így ezek sérelmét az ügyféli minőség megállapítása nem eredményezheti.

[26] Kifejtette, hogy a hatósági ellenőrzést lezáró végzés ellen a rendelkező része szerint jogorvoslati kérelem előterjesztésének nincs helye, azt az alperes a felperesnek nem kézbesítette, és aminek kézbesítésére vonatkozó kötelezettségét a felülvizsgálati kérelem előterjesztésével is vitatja. Ebből azt a következtetést vonta le, hogy a hatósági ellenőrzést lezáró végzéssel szemben semmilyen jogorvoslati határidő nem telt el, a felperes igazolási kérelemmel pótolható határidőt nem mulasztott, és a felperes nem mulasztotta el a közigazgatási per kezdeményezését.

[27] Önellentmondónak és értelmezhetetlennek tartja az alperes azon hivatkozását, hogy a felperes ügyféli jogállása csak a hatósági ellenőrzést lezáró végzéssel szembeni jogorvoslat keretében vitatható, mert a jogorvoslati jog az ügyfelet illeti meg, és a felülvizsgálati kérelmében is arra hivatkozik, hogy a felperest az ügyféli jogállás nem illeti meg.

[28] Álláspontja szerint a jogerős ítélet tévesen minősíti az előzményi eljárást kizárólag a egyéb érdekelt1tv. 70.§-a szerinti ellenőrzési eljárásnak, mert az a NAV által benyújtott egyéb érdekelt1tv. szerinti panasz (mint kérelem) alapján indult. Ebből arra következtet, hogy az alperes, ha ellenőrzési eljárást is lefolytatott, akkor az a panasz tárgyában hozandó érdemi döntés, tehát határozat megalapozásra folytatott külön hatósági eljárás volt. Ha pedig az alperes egy eljárásként kezelte a NAV panaszával megindult eljárást és a hivatalból indítható ellenőrzési eljárását, az nem változat azon az eljárási kötelezettségén, hogy a két eljárásban két külön döntést kellett volna hoznia. Az ellenőrzés eredményeként végzést, a panasz tárgyában határozatot. Azzal, hogy a hatósági ellenőrzést lezáró végzés az ellenőrzési eljárás jogszerű befejezésének minősül, az alperes azt is állítja, hogy a panasszal indult eljárásban nemhogy végleges döntés, de semmilyen döntés még nem született.

[29] Emellett a NAV által előterjesztett panasz elbírálásának elmaradásával kapcsolatos álláspontját is kifejtette.

[30] A felperes álláspontja szerint a jogerős ítélet érdemben nem jogszabálysértő. A jogerős ítélet az ügyféli minőség kérdése kapcsán valójában nem is közvetlenül tények értékelésén alapul, hanem annak jogi megítélésén alapul, hogy az adott esetben a felperesnek, mint a küldemény címzettjének fennállt-e olyan közvetlen jogi érdekeltsége, ami miatt őt az ügyféli státusz megilleti.

[31] Az alperes a felülvizsgálati ellenkérelemre tett nyilatkozatában kifejtette, hogy megalapozatlan a felperes előzményi eljárással kapcsolatos azon álláspontja, miszerint az nem zárult le jogerősen, mert a jogerős ítélet ennek ellenkezőjét állapította meg, és a felperes ezt nem támadta.

A Kúria döntése és jogi indokai

[32] A felülvizsgálati kérelem az alábbiak szerint megalapozott.

[33] A Kúria a Kp. 115. § (2) bekezdése alapján alkalmazandó 108. § (1) bekezdése szerint a jogerős ítéletet a felülvizsgálati kérelem és a felülvizsgálati ellenkérelem keretei között vizsgálta felül.

[34] A Kp. 120. § (5) bekezdése értelmében a felülvizsgálati eljárásban bizonyítás felvételének nincs helye, a Kúria a felülvizsgálati kérelem elbírálása során a jogerős határozat meghozatalakor rendelkezésre álló iratok és bizonyítékok alapján dönt.

[35] A Kúria az alperes által lefolytatott hatósági ellenőrzéssel kapcsolatban a következőket bocsátja előre:

[36] Helytállóan hivatkozott az alperes a 2/2017. (X. 2.) KMK véleményre és a Kfv.37.593/2012/10. határozatára. A Kúria továbbra is irányadónak tartja az azokban megállapítottakat, azoktól nem kíván eltérni. Így az ügyféli minőség elismerése során továbbra is megkívánja, hogy az érvényesített alanyi jog és a felülvizsgálni kért határozat között közvetlen kapcsolat legyen. A perbeli ügyben a felperes jogi helyzetét nem a egyéb érdekeltl panaszkezelési gyakorlatával kapcsolatos hatósági ellenőrzés érinti, hanem az a kérdés, hogy adóigazgatási eljárásban hozott határozatot közölnék kell-e tekinteni. A hatósági ellenőrzést lezáró végzés 2. oldalán kifejezetten kitér arra, hogy „ugyancsak nem tartozott a Hatóság hatáskörébe a döntés arról, hogy a küldemény közölnék tekinthető-e, mert

ennek szabályait, feltételeit és jogkövetkezményeit az adózással kapcsolatos eljárási jogszabályok tartalmazzák, megítélése és értékelése pedig a Feladó, mint eljáró adóhatóság hatáskörébe tartozik.” Ebből pedig az is következik, hogy a felperesnek nem fűződött közvetlen jogi érdeke a egyéb érdekeltl panaszkezelési gyakorlatát érintő hatósági ellenőrzés mikénti eldöntéséhez, ezért a felperes a hatósági ellenőrzésben nem volt közvetlenül érintett, vagyis nem lehetett annak ügyfele sem.

[37] A jelen perben azonban ennél nagyobb súllyal esett latba az, hogy az előzményi eljárás hatósági ellenőrzés volt. A Ket. előzményi eljárás megindításakor és befejezésekor is hatályos 88/A. § (1) bekezdése szerint „A hatósági ellenőrzés hivatalból vagy – ha azt törvény vagy kormányrendelet nem zárja ki vagy nem korlátozza – az ügyfél kérelmére indul meg. Az ügyfél csak saját maga hatósági ellenőrzés alá vonását kérelmezheti.” Ebből az következik, hogy a jogerős ítélet megállapításával szemben az előzményi eljárás nem indulhatott a NAV kérelmére. Mindezek alapján a Kúria megállapította, hogy az előzményi eljárást az alperes hivatalból indította és folytatta le.

[38] A Ket. hatósági ellenőrzésre vonatkozó valamennyi szabályának együttes értelmezéséből az következik, hogy a hatósági ellenőrzésnek csak az ellenőrzés alá vont lehet az ügyfele. Ld. pl. a Ket. 88/A. § (2) bekezdés b) pontját, amely szerint nem kérhető hatósági ellenőrzés, ha a hatóság az ügyfélnél egyébként folyamatosan lát el ellenőrzési feladatot. 90. § (2) bekezdés szerint jogszabály az ellenőrzési eljárás megindítására vonatkozó és a helyszíni ellenőrzést megelőző értesítési kötelezettség tekintetében eltérő szabályokat állapíthat meg, ha a hatóság az ügyfélnél folyamatosan lát el ellenőrzési feladatot. Hasonló eredményre vezet a hatósági ellenőrzés lezárásáról szóló 93. § értelmezése is. Ezt az értelmezést támasztja alá a fővárosi és megyei kormányhivatalok működésével összefüggő törvények, valamint a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2012. évi CCX. törvény javaslatának 26-28. §-aihoz fűzött előterjesztői indokolás, amely csak az eljárás alá vont ügyfélre vonatkozó szabályként tekint a Ket. 88/A-93. §-aira. Ugyanezt támasztják alá a egyéb érdekeltl tv. 70. § rendelkezései is. Az (1) bekezdése szerint a hatósági ellenőrzés és a hatósági eljárás keretében végzett felügyelet tárgya a egyéb érdekeltli szolgáltatásra vonatkozó jogszabályban, általános szerződési feltételekben, hatósági határozatban, továbbá az Egyetemes egyéb érdekeltli Közszolgáltatási Szerződésnek a felhasználói jogokat érintő szabályaiban foglaltak érvényesülése, betartása. Emellett kizárólag az ellenőrzés alá vont (6) bekezdés), illetve a (8) bekezdésben a (7) bekezdés szerint felhívott ügyfélre tartalmaznak rendelkezést. Nincs olyan rendelkezés a egyéb érdekeltl tv.-nek, amelyből – kifejezett kizáró rendelkezés hiánya ellenére is – arra lehetne következtetni, hogy a 70. § szerinti hatósági ellenőrzésnek más személy is ügyfele lehetne. Mindebből pedig az következik, hogy az előzményi eljárásnak, mint hatósági ellenőrzésnek csak a egyéb érdekeltl volt az ügyfele, és – szemben az elsőfokú bíróság megállapításával – annak sem a NAV, sem pedig a felperes nem lehet ügyfele.

[39] A NAV panaszával kapcsolatban ezzel összefüggésben indokolt rámutatni, hogy ha a hatóság nem ügyféltől származó beadvány (elnevezésében lehet kérelem, panasz, vagy bejelentés) alapján hivatalból indít hatósági eljárást, az még a beadvány előterjesztőjét nem teszi a hatósági eljárás ügyfelévé. Nem volt helytálló a felperes azon hivatkozása, miszerint

az alperesnek a NAV panasz alapján hatósági eljárást kellett volna folytatnia. A egyéb érdekelttv. 57. § (11) bekezdése szerint, ha a panaszos a panaszra adott választ nem fogadja el a válasz kézhezvételétől számított 30 napon belül a Hatósághoz fordulhat a panasz vagy a panaszkezelés kivizsgálása érdekében. A egyéb érdekelttv. nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely alapján a panaszt hatósági eljárásban kellett volna az alperesnek kivizsgálnia. A panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (a továbbiakban: Panasztv.) 1. § (2) bekezdése szerint a panasz olyan kérelem, amely egyéni jog- vagy érdeksérelem megszüntetésére irányul, és elintézése nem tartozik más – így különösen bírósági, közigazgatási – eljárás hatálya alá. Annak vizsgálata, hogy az alperes a NAV panaszát a Panasztv.-nek megfelelően bírálta-e el, nem tárgya jelen közigazgatási pernek.

[40] Helytállóan állapította meg jogerős ítéletében az elsőfokú bíróság, hogy az előzményi eljárás befejeződött, ezt a tényt az alperes felülvizsgálati kérelmében nem vitatta, és a felperes erre vonatkozó felülvizsgálati kérelmet nem terjesztett elő, csak ellenkérelmében állította ellenek ellenkezőjét. Az elsőfokú bíróság iránymutatásában azonban nem volt figyelemmel arra, hogy egy befejezett hatósági ügyben – a Ket. 12. § (2) bekezdése szerint a hatósági ellenőrzés is hatósági ügy volt – az eljáró hatóságnak a Ket. és az Ákr. rendelkezései szerint is garanciális okokból korlátozott a hivatalbóli döntésfelülvizsgálati és jogorvoslati jogköre. A Ket. 114. § (1) és (2) bekezdése szerint, ha a hatóság megállapítja, hogy a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság, a felügyeleti szerv vagy a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság által el nem bírált döntése jogszabályt sért, a döntését módosítja vagy visszavonja. Erre azonban csak egy ízben, és ha törvény eltérően nem rendelkezik, a döntés közlésétől számított egy éven belül jogosult. A jelen pernek nem volt tárgya a hatósági ellenőrzést lezáró végzés, így az elsőfokú bíróság jogszerűen nem hozhatott olyan döntést, amely a perbeli döntésen túl más, jelen esetben évekkel ezelőtt befejezett ügyben hozott döntés módosításának kötelezettségét eredményezte volna.

[41] A felperes hatósági ellenőrzést lezáró végzéssel szembeni jogorvoslat hiányával kapcsolatos – a végzés rendelkező része szerint azzal szemben nincs helye jogorvoslatnak, így annak határidejét sem mulasztotta el, illetve a jogorvoslat gyakorlásának feltétele volna az ügyféli jogállás - előadásával összefüggésben a Kúria a következőket emeli ki:

[42] A felperes az alperes hatósági ellenőrzést lezáró végzés tényéről, és legalább a peranyagból megismerhető tartalmáról legkésőbb az elsőfokú adóhatóság 2174395622 számú határozatával szemben előterjesztett fellebbezése folytán 2017. augusztus 25. napján kelt 2233833939 számú másodfokú határozattal szemben előterjesztett keresetlevele alapján adófolyószámla helyesbítés iránti közigazgatási perben a Kúria Kfv.I.35.325/2020/7. számú felülvizsgálati ítéletének közlésekor tudomást kellett szereznie. A Kp. 17. § a) pontja szerint a per megindítására jogosult az, akinek jogát vagy jogos érdekét a közigazgatási tevékenység közvetlenül érinti. E rendelkezés azt biztosítja, hogy azok a jogalanyok is, akik bármilyen oknál fogva a megelőző eljárásban nem voltak ügyfelek, de a közigazgatási tevékenység jogukat vagy jogos érdeküket közvetlenül érinti, jogvédelmük biztosítása keretében közigazgatási pert indíthassanak. A hatósági ellenőrzést lezáró végzés meghozatalakor hatályban volt, a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: rPp.) módosításáról és az egyes közigazgatási nemperes eljárásokban alkalmazandó szabályokról szóló 2005. évi XVII. törvény (a továbbiakban: Knptv.) 3. § (1) bekezdése szerint a hatóság közigazgatási hatósági ügyben hozott végzése ellen az ügyfél, továbbá a kifejezetten rá

vonatkozó végzés esetében az eljárás egyéb résztvevője a végzés bírósági felülvizsgálatát jogszabálysértésre hivatkozással, a végzés közlésétől számított harminc napon belül kezdeményezheti. A Knptv. 4. §-a a közigazgatási nemperes eljárásokra a rPp. közigazgatási perekre vonatkozó XX. fejezetét is alkalmazni rendelte, így a keresetösségi joggal kapcsolatos, rPp. 327. §-ához kapcsolódó bírói gyakorlat mutatis mutandis is irányadó. E körben elsősorban azt kellett volna igazolnia felperesnek az alperes végzésének felülvizsgálatához közvetlen jogi érdeke fűződik. Ha a felperes a megelőző eljárásban nem volt ügyfél, perindítási joga a Knptv. 3. § (1) bekezdésének első fordulata pontja alapján nem állt fenn. A Knptv. 3. § (1) bekezdésének második fordulata körében azt kellett volna vizsgálni, hogy az alperes döntése a felperesre jogot, kötelezettséget tartalmaz-e, illetőleg a döntés megváltoztatásával vagy hatályon kívül helyezésével a felperesnek keletkezik-e vagy módosul-e valamely anyagi jogszabályban biztosított joga. Mindezek alapján téves az a felperesi álláspont, hogy a jogorvoslati jog előfeltétele volna az ügyféli jogállás.

[43] Jelen közigazgatási pernek nem tárgya hatósági ellenőrzést lezáró végzés, így annak megállapításait nem vizsgálhatta a Kúria, még akkor sem, ha felülvizsgálati ellenkérelmében a felperes annak tartalmával kapcsolatos észrevételeket fogalmazott meg, azonban az – mivel a egyéb érdekeltt és a NAV már öt éve, de a felperes is immár biztosan több mint harminc napja arról tudomást szerzett – közigazgatási perben már nem is támadható.

[44] Tekintettel arra, hogy a fentiek szerint a jogerős ítélet az ügy érdemére kiható módon jogszabálysértő, és jogkérdésben eltér a Kúria közzétett határozatától, a Kúria a jogerős ítéletet a Kp. 121. §-a alapján hatályon kívül helyezi, az elsőfokú bíróságot új eljárás lefolytatására és új határozat hozatalára utasítja.

[45] Az új eljárást az elsőfokú bíróságnak a Kúria ítéletében kifejtettek alapján úgy kell lefolytatnia, hogy az ügyféli minőség vizsgálata során figyelemmel kell lennie a Kúria Közigazgatási-Munkaügyi Kollégiumának 2/2017. (X. 2.) KMK véleményére, és az abban hivatkozott Kfv.37.593/2012/10. határozatában foglaltakra, továbbá a Ket. és a egyéb érdekeltt. hatósági ellenőrzésre vonatkozó rendelkezéseire, valamint a Ket. döntés módosítására vagy visszavonására vonatkozó szabályaira.

A döntés elvi tartalma

[46] Ha a hatóság nem ügyféltől származó beadvány (kérelem, panasz, vagy bejelentés) alapján hivatalból indít hatósági eljárást, az még a beadvány előterjesztőjét nem teszi a hatósági eljárás ügyfelévé. A Ket. hatósági ellenőrzésre vonatkozó valamennyi szabályának együttes értelmezéséből az következik, hogy a hatósági ellenőrzésnek csak az ellenőrzés alá vont lehet az ügyfele.

Záró rész

[47] A Kúria a Kp. 115. § (2) bekezdése és 107. § (1) bekezdése alapján tárgyalás tartására irányuló kérelem hiányában, illetve mivel tárgyalás tartását maga sem tartotta szükségesnek, tárgyaláson kívül járt el.

[48] A Kp. 35. § (1) bekezdése alapján alkalmazandó Pp. 424. § (4) bekezdése alapján a Kúria megállapította, hogy a felülvizsgálati eljárásban perköltség – felszámítás hiányában – nem merült fel, ezért csak a meg nem fizetett illetéket állapította meg, azok viselése, illetve megfizetése kérdésében az új határozatot hozó bíróság dönt.

[49] A Kúria ítéletével szemben a további felülvizsgálat lehetőségét a Kp. 116. § d) pontja zárja ki.

Budapest, 2021. december 7.

Dr. Balogh Zsolt s.k.
a tanács elnöke

Dr. Hajas Barnabás s.k.
előadó bíró

Dr. Dobó Viola s.k.
bíró

A kiadmány hitléül:
tisztviselő