

A KÚRIA

2/2012. KMPJE

A Kúria héttagú jogegységi tanácsa a legfőbb ügyész által indítványozott jogegységi eljárásban meghozta a következő

j o g e g y s é g i h a t á r o z a t o t:

I. Az ügyész a fél jogainak gyakorlására törvény által feljogosított absztrakt közjogi jogalany. Azokban a polgári peres vagy nemperes eljárásokban, amelyeket külön törvény alapján indít vagy amelyeket ellene indítanak, felperesként, illetve alperesként vesz részt az eljárás valamennyi szakaszában. Az ügyészt mint absztrakt közjogi jogalanyt az illetékes ügyészi szerv képviseli, amely eljárási szakaszonként változhat.

II. Azokban a polgári perekben, amelyekben a jogvita tárgya ügyészi szerv által kötött szerződésből eredő igény, vagy ügyészi szerv által szerződésen kívül okozott kár megtérítése, félként a Legfőbb Ügyészség jár el.

I n d o k o l á s

I.

A legfőbb ügyész a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. tv. (Bszi.) 32. § (1) bekezdés a) pontjára és 33. § (1) bekezdés a) pontjára hivatkozással jogegységi eljárás lefolytatását indítványozta.

Indítványában rámutatott, hogy a 2012. január 1-jétől hatályos, az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény (Ütv.) 26. § (1) bekezdése és 27. § (1) bekezdés a) pontja egyértelműsíti a Pp. 9. § (4) bekezdését, mely jogszabályi rendelkezések helyes értelmezése alapján polgári perben félként az ügyész, és nem az ügyészség járhat el. A bírósági gyakorlatban ez a jogszabályi változás eltérő értelmezésekhez vezetett, melyek az alábbiak szerint foglalhatók össze. A bíróságok egy része az ügyész perképességét nem fogadta

el, jogképességének hiánya miatt a keresetlevelet idézés kibocsátása nélkül elutasította. Más bíróságok az ügyész által benyújtott keresetlevelet, előterjesztett kérelmet befogadták, az ügyet érdemben elbírálták, de az érdemi határozatukban valamely főügyességet tüntették fel felperesként, kérelmezőként. Voltak olyan bíróságok is, amelyek az ügyész keresetindítási jogosultságát teljes egészében elfogadták, és érdemi határozatukban ennek megfelelően az ügyészt tüntették fel felperesként, kérelmezőként.

A bírósági gyakorlatban kialakult eltérő jogértelmezésekre tekintettel a legfőbb ügyész a jogegységi tanács határozatának meghozatalát abban az elvi kérdésben kérte, hogy az Ütv. 26. § (1) bekezdésében és a 27. §-ában szabályozott ügyészi hatáskört a polgári peres és nemperes eljárásokban mely eljárásbeli jogalany gyakorolhatja.

II.

A jogegységi tanács nem nyilvános ülésén a legfőbb ügyész - képviselője útján - megismételte a jogegységi indítványban kifejtett azon álláspontját, amely szerint 2012. január 1-jétől, a részben megváltozott jogi szabályozás alapján biztosított ügyészi hatásköröket a polgári peres és nemperes eljárásokban az ügyész mint speciális jogalany gyakorolhatja. Álláspontja szerint az ügyész a jogalkotó rendelkezése szerinti speciális céllal: a közérdek védelmében, a törvénysértések megakadályozása, illetve kiküszöbölése érdekében jár el, ezért a polgári perek közjogi felhatalmazás alapján fellépő résztvevőjének minősül.

III.

Az indítványban megjelölt jogkérdés eldöntésekor a Kúria az alábbi jogszabályokra volt tekintettel.

Az Alaptörvény 29. cikk (2) bekezdése értelmében a legfőbb ügyész és az ügyésség törvényben meghatározottak szerint

- a) jogokat gyakorol a nyomozással összefüggésben;
- b) képviseli a közvédelmet a bírósági eljárásban;
- c) felügyeletet gyakorol a büntetés-végrehajtás törvényessége felett;
- d) törvény által meghatározott további feladat- és hatásköröket gyakorol.

Az ügyésségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény rendelkezései az ügyésségnek az igazságszolgáltatás közreműködőjeként gyakorolt - büntetőjogon kívüli - közérdekű feladat- és hatásköreit részletesen meghatározzák.

A 26. § (1) bekezdése szerint az ügyész a törvényben biztosított hatásköreit a törvénysértés kiküszöbölése érdekében elsősorban

bíróági peres és nemperes eljárások megindításával (perindítási jog), valamint hatósági eljárások kezdeményezésével és jogorvoslat előterjesztésével gyakorolja (a továbbiakban együtt: fellépés).

A 27. § (1) bekezdése értelmében az ügyész

- a) a perben felperesként vagy az ellene indított perben alperesként vesz részt,
- b) a mások között folyó perben törvény felhatalmazása alapján felléphet, vagy
- c) a más által indított perbe - törvényben meghatározott esetben és módon - beléphet.

A (2) bekezdés alapján az ügyészt abban a peres vagy nemperes eljárásban, amelyet törvény alapján indít, vagy ellene indítanak, a féllel azonos jogok illetik meg.

Az (5) bekezdés értelmében törvény perindításra jogosíthatja az ügyészt különösen:

- a) a nemzeti vagyonnal történő rendelkezéssel,
- b) a közpénzek jogszerűtlen felhasználásával,
- c) a semmis szerződéssel a közérdekben okozott sérelem megszüntetésével,
- d) a közhiteles nyilvántartásba bejegyzett adatokkal,
- e) a környezet, természet és termőföld védelmével,
- f) magánszemélyek fogyasztói szerződésai (általános szerződési feltételek) megtámadásával,
- g) családi jogállás megváltoztatásával összefüggésben.

A (6) bekezdés úgy rendelkezik, hogy ha törvény az ügyészt perindításra jogosítja, az eljárás közérdekűségét vélelmezni kell.

A 28. § (1) bekezdése értelmében is a perindítási jog az ügyészt illeti meg.

A 8. § (3) bekezdése szerint az ügyészség szervezetét, működését és illetékességét - törvényi keretek között - a legfőbb ügyész utasítással szabályozza.

Az ügyészség közérdekvédelmi feladatairól szóló 3/2012. (I.6.) LÜ utasítás (a továbbiakban: LÜ utasítás) 34. § (1) bekezdése szerint ha, a legfőbb ügyész egyedi vagy általános rendelkezése másként nem rendelkezik, a magánjogi tevékenységet az a főügyészség, illetve az a helyi ügyészség látja el, amelyik az illetékes bíróság területén működik. Az ítéltáblához tartozó ügyekben az ítéltábla illetékességi területén működő fellebbviteli főügyészség jár el.

A 37. § úgy rendelkezik, hogy abban az eljárásban, amelyet az ügyész törvény alapján indít, vagy ellene indítanak, amelyben fellép, perbe lép vagy beavatkozik a bírósághoz intézett beadványban a speciális perbeli jogalany megjelölésére az „ügyész” kifejezést kell alkalmazni. Emellett kell - zárójelben - feltüntetni az adott eljárási szakaszban eljáró ügyész szervet.

A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 9. § (1) bekezdése az ismertetett rendelkezésekkel összhangban megengedi,

hogy az ügyész a felek rendelkezési jogának tiszteletben tartása mellett keresetet indítson, ha a jogosult a jogainak védelmére bármely okból nem képes. Nem indíthat az ügyész keresetet olyan jog iránt, amelyet csak jogszabályban meghatározott személy vagy szervezet érvényesíthet.

A (2) bekezdés alapján, ha az ügyészt az (1) bekezdésben meghatározott keresetindítási jog illeti meg, de a perbeli részvételét megalapozó körülmények a per folyamán állnak be, az ügyész a perben fellelphet. Ha az ügyészi fellelés törvényi feltételei fennállnak, a bíróság erről az ügyészt értesíti.

A (3) bekezdés rendelkezése szerint az ügyészt az általa indított perben, illetve fellelése esetén megilletik mindazok a jogok, amelyek a felet megilletik, egyezséget azonban nem köthet, jogról nem mondhat le, illetve jogokat nem ismerhet el, ugyanakkor a (4) bekezdés alapján abban a perben, amelynek megindítására külön törvény jogosítja fel az ügyészt, vagy amelyet ellene lehet indítani, az ügyész a fél jogait gyakorolja.

Az (5) bekezdés értelmében a bíróság előtt az ügyészségről szóló törvény szabályai szerint illetékes ügyész jár el.

IV.

Az ügyészség alkotmányos helyzetének fontos jellemzője az önállóság: az ügyészi szervezet és az azt irányító, vezető legfőbb ügyész az Országgyűlésnek beszámolni tartozik tevékenységéről, de nem annak alárendelten működik, azaz alkotmányos feladatának teljesítése körében nem utasítható [42/2005.(XI.14.) AB határozat, ABH 2005, 504, 519., 3/2004.(II.17.) AB határozat, ABH 2004, 48, 62].

Az ügyészség nem önálló hatalmi ág, de önálló alkotmányos szervezet.

További sajátossága az ügyészség közjogi helyzetének az, hogy alkotmányos feladatait és hatásköreit önálló szervezettel és feladatkörrel rendelkező alkotmányos szervként látja el. E szervezet hierarchikus alapon felépülő, szigorú alá-fölérendeltségi elv alapján működik, melynek élén a legfőbb ügyész áll, aki vezeti és irányítja az ügyészi szervezetet [3/2004.(II.17.) AB határozat, ABH 2004. 48, 58.]. Jogi személyiséggel azonban - az Ütv. 9. § (1) bekezdése értelmében - csak a Legfőbb Ügyészség rendelkezik.

Az ügyészség alkotmányon alapuló feladata a vádképviselés és a törvényesség biztosítása. Utóbbi olyan közérdekvédelmi - a jog által védett közérdek érvényesítésére irányuló - funkció, amely alapvetően elhatárolandó az igény állapotába került alanyi jog érvényesítésétől. Az ügyészség a törvényesség biztosítását törvényességi ellenőrzési jogkörének gyakorlásán keresztül látja el, amely részben államigazgatási-, részben pedig magánjogi ellenőrzési körre terjed ki. [3/2004.(II.17.) AB határozat]. Ez

utóbbi körben jelent eljárási lehetőséget az ügyész perbeli szerepe.

Az Alkotmánybíróság korábban az 1/1994.(I.7.) AB határozatában akként foglalt állást, hogy az Alkotmány 51. § (3) bekezdése alapján az ügyész eseti és konkrét polgári ügyekben való részvételének törvényi biztosítása nem eleve alkotmányellenes, az alkotmányossági összefüggések csak az egyes, konkrét felhatalmazást adó törvényi rendelkezések alkotmányossági vizsgálata során bírálhatók el. Mindezt a 2/2000.(II.25.) AB határozatában azzal egészítette ki, hogy az Alkotmány 51. § (3) bekezdésének második fordulata nemcsak az ügyészt hatalmazza fel arra, hogy a törvényesség érdekében fellépjen, hanem egyúttal jogalkotási felhatalmazást is tartalmaz az ügyészi fellépés feltételeinek és módjának törvényi szabályozására. Az Alkotmánybíróság említett határozatai - az Alkotmány szóhasználatára ellenére - az ügyész (és nem a legfőbb ügyész vagy ügyészség) fellépésének kereteit határozták meg.

Az Alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlata alapján az állapítható meg, hogy az ügyész közreműködése a polgári jogviták elbírálásánál, illetve a közigazgatási ügyekben - a közérdekvédelem elvét tekintve - összhangban van az alkotmányos rendelkezésekkel. Az ügyészség közjogi jogállásából következik az is, hogy az ügyész perbeli fellépési joga nem a polgári jogból, hanem közvetlenül az Alaptörvényből, illetve a rá vonatkozó közjogi szabályozásból ered.

Mindebből az a következtetés vonható le, hogy az ügyész perbeli jogképessége nem a személyeknek a magánjog talaján álló perbeli jog- és cselekvőképességéhez igazodik, azaz nem a Pp. 48-49. §-aiban megjelölt kritériumokon, hanem a rá vonatkozó speciális szabályozáson alapul.

V.

A külföldi jogok jelentős eltéréseket mutatnak az ügyész magánjogi jogosítványaival és az ezekhez kapcsolódó eljárási szabályokkal kapcsolatban. Az Európa Tanács az ügyész büntetőjogon kívüli hatásköreit elemző tanulmánya [CCPE-Bu (2008)4rev] - 48 tagállam jogának vizsgálata alapján - három csoportba sorolta az Európa Tanács tagállamait az ügyész magánjogi jogosítványaival kapcsolatban. Az elsőbe azok az országok tartoznak, amelyben az ügyész a büntetőjog körén kívül semmilyen jogosítvánnyal nem rendelkezik. Ilyen például Észtország, Finnország, Norvégia, Svédország, Svájc és az Egyesült Királyság. A második csoportba azon országok tartoznak, amelyekben az ügyésznek csupán néhány rendkívüli esetben van magánjogi jogosítványa. Ilyen tagállam például Ausztria, Dánia, Németország, Görögország, Olaszország, Luxemburg és Szlovénia. Ezekhez képest az országok harmadik

csoportjában az ügyész jelentős magánjogi jogosítványokkal is rendelkezik. Ilyen - Magyarország mellett - például Belgium, Horvátország, Csehország, Franciaország, Lettország, Litvánia, Hollandia, Portugália, Románia, Szlovákia, Spanyolország és Oroszország. Ezekben az országokban az ügyész jogköre jellemzően kiterjed egyes családjogi (pl. házasság semmisségének megállapítása, apaság megállapítása, örökbefogadással kapcsolatos eljárások), cselekvőképességi, fogyasztóvédelmi és kiskorúak védelmével kapcsolatos ügyekre.

Az egyes külföldi országok megoldásai eltérnek a tekintetben is, hogy az ügyész a magánjogi jogosítványait hogyan gyakorolja, az ügyész által indított eljárások különböző fázisaiban ugyanaz a szervezet képviseli-e az ügyészséget.

A spanyol polgári perrendtartás (Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil) korábban az ügyészt jelölte meg a jogosítványok címzettjeként. E rendelkezéseket a spanyol jogalkotó módosította: a hatályos szabályozás az ügyészséget ruházza fel perbeli jogképességgel. E megoldás összhangban van azzal, hogy a spanyol jogban a főügyészek tevékenységük során a legfőbb ügyész képviselvényében járnak el.

A francia polgári perrendtartás (Code de procédure civile) is az ügyészséget nevezi meg a magánjogi jogosítványok jogosultjaként, de nem mint jogi személyt, hanem mint absztrakt jogalanyt. A peres eljárásra vonatkozó illetékességi szabályok határozzák meg, hogy az ügyészséget az adott eljárásban melyik ügyészi szint képviseli.

A holland polgári perrendtartás (Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering) az ügyészséget nevesíti, az eljárására, hatáskörére vonatkozó szabályok szerint más-más szintű ügyészségi szervezet jár el a perben elsőfokon, másodfokon és a kasszáció során.

A cseh polgári perrendtartás (Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád) szerint az ügyészség jár el a polgári peres eljárásokban. Az ügyészség magánjogi fellépésével kapcsolatos eljárás szervezeti szabályait az ügyészségről szóló törvény, míg a részletszabályokat a legfőbb ügyész utasítása tartalmazza, amely szerint jogorvoslati eljárásban a fellebbezést az elsőfokú eljárásban eljáró ügyészi szint nyújtja be, a másodfokú eljárásban azonban a másodfokú bíróság mellett működő ügyészi szint jogosult eljárni; e rendelkezés megfelelően alkalmazandó a felülvizsgálati eljárásra is.

VI.

A Pp. 9. §-a általános jelleggel nevesíti az ügyész feladatait

a polgári perben. A perképeségnek a 48-49. §-okban található definíciója alapján az „ügyész” nem értelmezhető fogalom, mivel csak a Legfőbb Ügyészségnek mint intézménynek van - a polgári jog szabályai szerint - jog- és cselekvőképessége. Az Ütv. 27. §-a szabályozza az ügyész részvételét a peres és nemperes eljárásokban, következésképpen az ügyész kifejezést használva. A LÜ utasítás szerint az Ütv. 8. § (3) bekezdésének felhatalmazása alapján elfogadott jogi norma 37. §-a a bírósághoz intézett ügyészi beadványhoz kapcsolódva fejezi ki azt a törvényalkotói megközelítést, amely általánosan jelöli meg az eljárásban résztvevő ügyészt.

Tekintettel arra, hogy azok a törvények, amelyek az ügyészt keresetindításra jogosítják fel nem nevesítik az eljárásra jogosult ügyészséget, hanem egyszerűen csak az ügyész szót használják, levonható az a következtetés, hogy az ügyészség közérdekvédelmi feladatai körében az ügyész mintegy általános jogalany jár el. Az ügyész tehát sui generis jogalanyként indíthat keresetet, amihez nem szükséges az, hogy magánjogi jogalanyisággal (jogi személyiséggel), illetve a Pp. 48-49. §-ai szerinti perbeli jogképeséssel és perbeli cselekvőképességgel rendelkezzen.

Mindebből az következik, hogy a törvényi felhatalmazás alapján eljáró ügyészt speciális, absztrakt jogalanynak kell tekinteni, aki tevékenysége körében az Ütv.-ben, illetve az Ütv. felhatalmazása alapján kiadott LÜ utasításban meghatározott ügyészi szerv útján jogosult eljárni. Ez egyben azt is jelenti, hogy a speciális perbeli jogalany megjelölésére az ügyész kifejezést kell alkalmazni, zárójelben feltüntetve az adott eljárási szakban eljáró ügyészi szervet. Ennek azért is van fontos jelentősége, mert az Ütv. és a LÜ utasítás szabályai szerint egy adott per különböző eljárási szakaszaiban más-más ügyészi szervezet járhat el, tehát más ügyészi szervezet jár el elsőfokon és más a fellebbviteli vagy felülvizsgálati eljárásban.

Ha az ügyészt, mint speciális jogalanyt kell a törvényi felhatalmazás alapján eljáró félként feltüntetni, az egy-egy eljárási szakaszban szereplő ügyészséget pedig a képviselő jogállása illeti meg, az megoldja azt az egyébként nem ritkán előforduló helyzetet is, amikor akár illetékességi probléma, akár áttétel, bíróság kijelölése vagy más ok miatt más bírósághoz kerül az ügyész által vagy ellene indított per. A bíróságoknak - a LÜ utasítás rendelkezéseit is figyelembe véve - a kifejtettek alapján csak akkor kell vizsgálniuk az eljáró ügyész jogosultságát, ha nem a bíróság illetékességi területéhez igazodó ügyészség ügyésze jelentkezik képviselőként. Ez esetben meg kell kívánni, a más illetékességi területen működő ügyészség igazolja, hogy a legfőbb ügyész az adott ügybeni képviselőre ezt a szervezetet jogosította fel.

A Pp. XX. fejezetében szabályozott közigazgatási perekben a Pp. 327/A. § (1) bekezdése alapján az ügyész akkor kérheti a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát, ha azt megelőzően - az Ütv. szerinti - felhívásában megállapított határidőn belül a közigazgatási szerv a törvénysértést nem orvosolta. A már kifejtettek, valamint a Pp. 327/A. § (1) bekezdésének megfogalmazása alapján az ügyészt közigazgatási perekben is absztrakt jogalanynak kell tekinteni, aki tevékenysége körében az Ütv.-ben, illetve az Ütv. felhatalmazása alapján kiadott legfőbb ügyészi utasításban meghatározottak szerinti ügyészi szervezet útján jogosult eljárni. Ugyanez irányadó abban az esetben, amikor az ügyész a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. tv. 20. § (9) bekezdése alapján nemperes eljárást kezdeményez.

VII.

Amikor az ügyészség hagyományos polgári jogi - szerződéses jogviszonyból eredő, vagy ügyészségi jogkörben okozott károk megtérítése iránti - jogvitákban szerepel félként, értelemszerűen vizsgálni kell, hogy a perben félként megjelenő ügyészi szervezet mint magánjogi jogalany perbeli jogképességgel rendelkezik-e. A jelenlegi jogi szabályozás alapján egyértelműen megállapítható, hogy jogi személyiséggel kizárólag a Legfőbb Ügyészség rendelkezik. Bár az ügyészségről szóló 1972. évi V. törvény (régi Ütv.) ide vonatkozó rendelkezést nem tartalmazott, annak hatályossági időszakára is levonható volt az a következtetés, miszerint jogi személyiséggel kizárólag a Legfőbb Ügyészség rendelkezik, és a bírósági gyakorlat is ezt állapította meg (BH 1992. 60.).

Az ilyen perekben félként csak a Pp. 48-49. §-ai szerint perbeli jogképességgel és perbeli cselekvőképességgel rendelkező Legfőbb Ügyészség járhat el.

A kifejtett indokok alapján a jogegységi tanács a bírósági jogalkalmazás egységének biztosítása érdekében a rendelkező részben foglaltak szerint határozott (Bszi. 40. § (2) bekezdése), és határozatát a Bszi. 42. § (1) bekezdésének megfelelően a Magyar Közlönyben, a központi honlapon és a Kúria honlapján közzéteszi.

Budapest, 2012. december 5.

Dr. Darák Péter s.k.
a jogegységi tanács elnöke

Dr. Osztovits András s.k.
előadó bíró

Dr. Tóth Kincső s.k.
bíró

*Dr. Kalas Tibor s.k.
bíró*

*Dr. Török Judit s.k.
bíró*

*Dr. Tamáné dr. Nagy Erzsébet s.k
bíró*

*Dr. Wellmann György s.k.
bíró*

A kiadmány hiteléül:

*(Safranyikné Nyáregyházi Klára)
tisztviselő*