

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG LEGFELSŐBB BÍRÓSÁGA

2/2004. KJE

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

A Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bíróságának Közigazgatási Jogegységi Tanácsa a 2004. szeptember 30. napján megtartott nem nyilvános ülésen az egységes ítélkezési gyakorlat biztosítása érdekében a Közigazgatási Kollégium Vezetőjének indítványa folytán meghozta a következő

jogegységi határozatot:

1. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 1. és 8. §-ában előírt feladataik körében a helyi önkormányzatokat illeti az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény 3. §-ának /4/ bekezdésében meghatározott ügyféli – valamint a Pp. 327. §-ának /1/ bekezdésében szabályozott perindítási - jogosultság.

2. A helyi önkormányzat perindítása esetén is az igényérvényesítési jogosultság /kereshetőségi jog/ fennállásának megállapítása a jogvita érdemére tartozó kérdés; a kereshetőségi jog hiányában a kereset ítélettel való elutasításának van helye.

I n d o k o l á s

I.

A Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiumának vezetője a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény 31. § /1/ bekezdésének a/ pontja, valamint 32. §-ának /1/ bekezdése alapján jogegységi eljárás lefolytatását és jogegységi határozat meghozatalát kezdeményezte, a következő kérdésekben:

1. Megilleti-e az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény /a továbbiakban: Áe./ 3. § /4/ bekezdésében meghatározott ügyféli jogosultság, és a Pp. 327. §-ának /1/ bekezdésében szabályozott perindítási jogosultság, a különböző közigazgatási eljárásokban fellépő helyi önkormányzatokat, a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény /a továbbiakban: Ötv./ 1. és 8. §-ában előírt feladataikra figyelemmel?

2. Dönthet-e a bíróság a helyi önkormányzat perindítása esetén a Pp. 130. § /1/ bekezdésének g/ pontja alapján a keresetlevél idézés kibocsátása nélküli elutasításáról, illetőleg a per megszüntetéséről, a törvényes érdekeltiség hiánya miatt?

Az indítványozó a jogegységi határozat meghozatalának szükségességét azzal indokolta, hogy bizonytalan a bírói gyakorlat az Áe. 3. § /4/ bekezdés második fordulatában írtak alkalmazása során annak megítélésében, hogy a feladatkörében eljáró önkormányzatot mennyiben illeti meg az ügyféli jogosultság, figyelemmel arra is, hogy az ügy feladatkörének ellátását mennyiben sérti, vagy veszélyezteteti.

A Pest Megyei Bíróság 10.K.27.761/1999/12-1. számú ítéletének felülvizsgálata iránt előterjesztett kérelmet elbírálva a Legfelsőbb Bíróság Kfv.V.40.147/2000/5. számú ítéletében azt az álláspontot fogadta el, hogy a telekmegosztási ügyben fellebbezést benyújtó helyi önkormányzat ügyféli minősége fennáll, mert a település idegenforgalma olyan, az Ötv. 1. § /1/ bekezdése szerinti helyi érdekű közügy, melynek érvényesítése – adott hatósági eljárásban – a helyi önkormányzat számára a részvételt biztosítja.

Kfv.V.39.149/2001/4. számú ítéletében a Legfelsőbb Bíróság a Veszprém Megyei Bíróság 6.P.22.058/1999/12. számú ítéletét és az alperes telekmegosztási ügyben hozott másodfokú határozatát hatályon kívül helyezve kifejtette, hogy a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény 33. § /1/ bekezdés c/ pontja szerint a helyi közutak tekintetében a közút kezelője a helyi önkormányzat, melynek feladata a biztonságos közlekedés biztosítása, a forgalmi rend kialakítása, a helyi közút kijavítása, tisztántartása. Ezen – a közúti közlekedéshez kapcsolódó – feladatok ellátása pedig olyan, az Ötv. 1. § /1/ bekezdése szerinti közügy, melynek sérelmére hivatkozás a helyi önkormányzat ügyféli minőségét megalapozza.

A Pp. 327. § /1/ bekezdése kimondja, hogy a közigazgatási per indítására az jogosult, akinek jogát vagy törvényes érdekét az eljárás alapjául szolgáló ügy érinti.

A helyi önkormányzat keresetőségi jogának hiányát állapította meg 8.K.26.138/2003/4. számú ítéletében a Pest Megyei Bíróság, arra figyelemmel, hogy az önkormányzati tulajdonban nem álló ingatlanra – a földhivatali eljárásban – bányatelek jogi jelleget bejegyző alperesi határozat a helyi önkormányzat felperes jogait, kötelezettségeit vagy érdekeit nem érinti, a termőföld más célú hasznosítását nem eredményezi, így a földhivatali eljárás a felperes jogát vagy törvényes érdekét, feladatkörét nem érinti.

A Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Bíróság a felperesi helyi önkormányzat keresetőségi jogának hiánya miatt a keresetet elutasító 12.P.20.488/2003/6. számú jogerős ítéletében ugyancsak úgy foglalt állást, hogy a bányatelek megállapítása tárgyában hozott bányakapitánysági határozat felülvizsgálatával kapcsolatos perben a helyi önkormányzat keresetőségi joga nem áll fenn, mivel a felperesnek az Ötv. 1. § /3/ bekezdésében foglalt feladatkörét a kereset alapjául szolgáló ügy nem érinti.

Ezzel az állásponttal ellentétesen a Legfelsőbb Bíróság Kfv.III.37.751/2003/3. számú végzésével a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Bíróság 12.P.20.269/2003/7. számú ítéletét hatályon kívül helyezte, és az elsőfokú bíróságot új eljárásra és új határozat hozatalára utasította. A végzés indoklásában a Legfelsőbb Bíróság megállapította, hogy a felperesi önkormányzat az Áe. 3. § /4/ bekezdése alkalmazásában ügyfél a bányatelket megállapító bányahatósági eljárásban, mert az eljárás során meghozott határozat érinti a településrendezési terveket és az azokkal szabályozott földterületet. Az Ötv. 8. §-ának /1/ bekezdése értelmében az önkormányzat feladatát képezi a helyi

közszolgáltatások körében a településfejlesztés, településrendezés, és az épített és természeti környezet védelme – az általa létrehozott területrendezési szabályok érvényre juttatása. Ha mindezek védelme érdekében lép fel a bányatelek megállapításával kapcsolatos hatósági eljárásban, őt az Áe. 72. §-ának /1/ bekezdése, illetve a Pp. 327. §-ának /1/ bekezdése értelmében perindítási jogosultság illeti meg, mivel feladatkörét az ügy érinti.

Annak ellenére, hogy e kérdéssel kapcsolatosan a Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiuma a KK 32. számú állásfoglalásának III. pontjában iránymutatást tett közzé, nem egységes a bírói gyakorlat annak a kérdésnek a megítélésében, hogy a felperesként pert indító helyi önkormányzat törvényes érdekeltiségének hiánya miatt helye van-e a Pp. 130. § /1/ bekezdésének g/ pontjára hivatkozással a keresetlevél idézés kibocsátása nélküli elutasításának, illetőleg e kérdésről csak a felek kérelme alapján, és az ügy érdemi vizsgálata során hozott ítéletben lehet dönten.

II.

A jogegységi tanács nem nyilvános ülésén a legfőbb ügyész képviselője kifejtette, hogy álláspontja szerint a települési önkormányzatok kötelező és önként vállalat feladatai olyan feladatok, amelyek ellátásáért az önkormányzat felelősséggel tartozik, azok tehát az önkormányzat jogát, jogos érdekét közvetlenül érintik, melyre figyelemmel a különböző közigazgatási eljárásokban fellépő helyi önkormányzatokat az Áe. 3. §-ának /4/ bekezdésében meghatározott ügyféli jogosultság és a Pp. 327. §-ának /1/ bekezdésében szabályozott perindítási jogosultság megilleti.

Az indítványban felvetett másik jogkérdésben kialakított véleményt illetően úgy foglalt állást, hogy a helyi önkormányzatok keresetőségi jogát csak a perben lehet tisztázni, ezért a kérelem tárgyában a bíróságnak ítélettel kell határoznia.

III.

Az Áe. 3. § /4/ bekezdésében írtak szerint ügyfél az a magánszemély, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező más szervezet, amelynek jogát vagy jogos érdekét az ügy érinti. Az ügyfél jogai megilletik azt a szervet, amelynek feladatkörét az ügy érinti.

Az indítvány elbírálásánál elsődlegesen az Áe. 3. § /4/ bekezdésében foglaltakból kell kiindulni, mely szerint az ügyfélképességnek két eleme van:

a/ képesség jogok szerzésére vagy köteleességek vállalására /ezért ügyfél magánszemély, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező más szervezet lehet/,

b/ az ügyfél érintettsége az adott ügyben /az ügy tehát a fél jogát vagy jogos érdekét érinti/.

E feltételeket illetően a bírói gyakorlat egységes, beleértve annak elfogadását is, hogy a magánszemély és a jogi személy mellett a jogi személyiséggel nem rendelkező más szervezet jogok szerzésére vagy köteleességek vállalására jogosult.

Nem egységes azonban a bírói gyakorlat az Áe. 3. § /4/ bekezdésének második fordulatában írtak értelmezése tekintetében, nevezetesen, hogy „az ügyfél jogai megilletik azt a szervet, amelynek feladatkörét az ügy érinti.”

E körben az már kialakult álláspont, hogy a közigazgatási szerv – e rendelkezésre alapítottn – ügyfélként nem léphet fel, pert nem indíthat, ha az ügyben hatóságként /szakhatóságként/ eljár.

Az Áe. 3. § /4/ bekezdésének első és második fordulatát azonban nem lehet egymástól elszakítottan értelmezni. Az ügyfélképesség mindkét fordulata feltételezi az ügy által történő érintettséget.

Az ügyféli érintettségnek – a fél jogát vagy törvényes érdekét illetően – mindig a közigazgatási határozattal összefüggésben kell fennállnia.

A bírói gyakorlat hangsúlyozza, hogy csak az lehet ügyfél, „akire a határozat rendelkezésének közvetlen hatása van” (Legfelsőbb Bíróság Kf.II.2818/1997.).

A feladatkörében eljáró szervet is akkor illetik meg az ügyfél jogai, ha az ügy feladatkörének jogszerű ellátását közvetlenül érinti. Irányadó ez az önkormányzatok esetében is.

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény /a továbbiakban: Ötv./ 1. § /1/ bekezdése szerint a község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye önkormányzata a feladat- és hatáskörébe tartozó helyi érdekű közügyekben önállóan jár el.

Az Ötv. 1. § /4/ bekezdésének rendelkezése kimondja, hogy a helyi önkormányzat – a választott helyi képviselő-testület által, vagy a helyi népszavazás döntésével – önként vállalhatja minden olyan helyi közügy önálló megoldását, amelyet jogszabály nem utal más szerv hatáskörébe. Az önként vállalt helyi közügyekben az önkormányzat mindent megtehet, ami jogszabályt nem sért. Az önként vállalt helyi közügyek megoldása nem veszélyeztetheti a törvény által kötelezően előírt önkormányzati feladat- és hatáskörök ellátását.

Az Ötv. 1. § /5/ bekezdése szerint törvény a helyi önkormányzatnak kötelező feladat- és hatáskört is megállapíthat. A kötelezően ellátandó önkormányzati feladat- és hatáskör meghatározásával egyidejűleg az Országgyűlés biztosítja az ellátásukhoz szükséges anyagi feltételeket, dönt a költségvetési hozzájárulás mértékéről és módjáról.

A helyi /települési/ önkormányzatoknak számos önként vállalt, illetőleg kötelezően előírt feladata van. Így a települési önkormányzat feladata a településfejlesztés, településrendezés, az épített és a természeti környezet védelme, a lakásgazdálkodás, köztisztaság biztosítása, stb. (Ötv. 8. § /1/ bekezdés).

Az önkormányzatnak az ügyben való érintettségét tágan értelmezve minden – e feladatokkal összefüggő – hatósági ügyben /valamennyi építési engedélyezési ügyben, köztisztasági ügyben, stb./ az önkormányzat ügyfélképességét el kellene ismerni. Ez azonban ellentétes lenne a közigazgatási bírászkodásnak az alanyi jogvédelem elvére épülő rendszerével, az ügyekben való fellépés tekintetében szubjektív megfontolásnak adna teret, és végső soron a jogbiztonságot veszélyeztetné.

Az önkormányzat – e törvényi rendelkezésen alapuló – ügyfélképességét tehát csak akkor indokolt elismerni, ha a közigazgatási ügy az önkormányzat feladatkörét, annak jogszerű gyakorlását közvetlenül érinti.

A közvetlen érintettség fennálltát megállapítva mutatott rá a Legfelsőbb Bíróság Kfv.III.37.751/2003/3. számú határozatában, hogy az Ötv. 8. §-ának /1/ bekezdése értelmében a

települési önkormányzat feladatkörébe tartozó településrendezés, településfejlesztés érvényre juttatása az önkormányzat ügyféli minőségét megalapozza abban a bányatelket megállapító bányahatósági eljárásban, amelyben a határozat érinti a településrendezési terveket, illetőleg az azokkal szabályozott földterületek rendeltetését.

A Legfelsőbb Bíróság Kfv.V.40.147/2000/5. számú döntésében /Legfelsőbb Bíróság Határozatainak Hivatalos Gyűjteménye 2002/2. év 812. szám/ is megállapíthatónak találta a helyi önkormányzat ügyféli minőségét, amikor a területén létesített kemping működtetésének biztosítása céljából lépett fel a telekalakítási eljárásban, rámutatva, hogy a kemping működésének fenntartása a település idegenforgalmára, életére gyakorolt gazdasági hatása folytán a településfejlesztéshez kapcsolódó olyan helyi érdekű közügy, melynek érvényesítése az adott hatósági eljárásban a helyi önkormányzat számára az ügyfélkénti részvételt megalapozza.

Nem ismerhető el az önkormányzat ügyféli minősége, ha a közigazgatási ügy a törvényben meghatározott önkormányzati feladatkört közvetlenül nem érinti, jogszerű gyakorlását nem sérti vagy veszélyezteti, arra csak közvetetten gyakorol hatást. Ezt észlelve, helyesen utasította el ítéletével a bíróság, annak a helyi önkormányzatnak a bányatelek jogi jelleget az ingatlan-nyilvántartásba bejegyző határozat felülvizsgálata iránti keresetét, amely a bejegyzés alapjául szolgáló bányahatósági határozat felülvizsgálata iránt folyamatban volt korábbi eljárásban – a helyi közérdek védelmében – nem lépett fel (Pest Megyei Bíróság 8.K.26.136/2003/4. számú ítélet).

IV.

A Pp. 327. § /1/ bekezdésében foglaltak szerint a közigazgatási per indítására az jogosult, akinek jogát vagy törvényes érdekét az eljárás alapjául szolgáló ügy érinti.

A KK 32. számú állásfoglalásban e vonatkozásban kifejtetteket mindenben fenntartva tekinthető át az önkormányzatokat megillető perindítási jogosultság problémaköre. Ennek vizsgálatánál nem hagyható figyelmen kívül, hogy a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának hazánkban érvényesülő rendszere: az alanyi jogvédelem. A jogvédelem terjedelmét a fél anyagi jogán esett sérelem határolja körül; a keresetindítás feltétele, hogy a közigazgatási határozat a fél anyagi jogát sértse vagy veszélyeztesse.

A közigazgatási perben a perindítási jogosultság feltétele a fél jogképessége, továbbá, hogy az eljárás alapjául szolgáló ügy a fél jogát vagy törvényes érdekét érintse.

A fél érintettsége a keresetőségi jogban /perbeli legitimáció, legitimacio ad causam/ valósul meg.

A keresetőségi jog közvetlen érintettséget, meghatározott érdekeltségi kapcsolatot feltételez /pl. építési ügyben a szomszéd keresetőségi joga annak a jogszabálysértésnek a vitatására terjed ki, amely jogát vagy törvényes érdekét közvetlenül érinti/.

A keresetőségi jog /perbeli legitimáció/ alapvetően anyagi jogi kérdés, a félnek a vitában való anyagi jogi érdekeltségére vonatkozik, és így a jogvita érdeme körében bírálható el, hiánya a kereset ítélettel való elutasítását eredményezi. Csak ha a jogszabály kifejezetten megnevezi, hogy ki jogosult a per indítására /pl. Ötv. 99. § /2/ bekezdés b/ pontja szerint a közigazgatási hivatal vezetője/, kell az arra nem jogosult által benyújtott keresetlevelet a Pp. 130. § /1/ bekezdés g/ pontjának alkalmazásával idézés kibocsátása nélkül elutasítani, illetőleg a Pp. 157. § a/ pontja alapján a pert megszüntetni.

Ebből következően tévesen határozott a Legfelsőbb Bíróság, Kfv.II.39.230/2001/7. számú végzésében a jogerős ítélet hatályon kívül helyezéséről és a per megszüntetéséről az önkormányzat által fenntartott otthonban elhelyezett kiskorú után fizetendő térítési díj megállapításával kapcsolatos gyámhatósági határozat bírósági felülvizsgálata során, azzal, hogy a felperes törvényes érdekeltségének hiánya már a keresetlevél alapján elbírálható volt. A felperesi igényt ugyanis érdemben, ítélettel kellett volna eldöntenie, ahogy azt – helyesen – a Legfelsőbb Bíróság a Kfv.V.39.227/2001. szám alatt közzétett /Legfelsőbb Bíróság Határozatainak Hivatalos Gyűjteménye 2003/1. év 916. szám/ – azonos tényállású - ügyben tette.

Budapest, 2004. szeptember 30.

Bauer Jánosné dr. sk.
a jogegységi tanács elnök

dr.Buzinkay Zoltán sk.
előadó bíró

dr.Kaszainé dr.Mezey Katalin sk.
bíró

dr. Kozma György sk.
bíró

dr. Kárpáti Zoltán sk.
bíró