

A Kúria Közigazgatási-Munkaügyi-Polgári Jogegységi Tanácsa (a továbbiakban: JT) a Kúria Közigazgatási-Munkaügyi Kollégiumának vezetője által indítványozott, a közigazgatási határozatok semmisségével kapcsolatos egyes kérdésekről szóló jogegységi eljárásban meghozta a következő

jogegységi határozatot:

1. A közigazgatási döntés semmisségét a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 121. § (1) bekezdésében, valamint külön törvényben meghatározott semmisségi okok alapozzák meg. A semmisségi okok köre jogértelmezéssel nem bővíthető.
2. A közigazgatási döntés kiadmányozójának aláírásával kapcsolatos hiba vagy hiányosság önmagában semmisséget nem eredményez, hanem eljárási jogszabálysértésnek minősül.
3. 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.
4. A közigazgatási perben eljáró bíróság az elsőfokú hatósági döntés semmissége esetén a másodfokú hatósági döntést hatályon kívül helyezi és az elsőfokú döntést megsemmisíti.

Indokolás

I.

I.1. A Kúria Közigazgatási-Munkaügyi Kollégiumának vezetője (a továbbiakban: indítványozó) a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) 32. § (1) bekezdés *a*) pontja, illetve 33. § (1) bekezdés *a*) pontja alapján – az egységes ítélkezési gyakorlat biztosítása érdekében – jogegységi eljárás lefolytatását indítványozta a közigazgatási határozatok semmisségével kapcsolatos egyes kérdések tárgyában.

Az indítványozó álláspontja szerint a Kúria és az elsőfokú bíróságok gyakorlata nem egységes a tekintetben, hogy melyek azok a körülmények, amelyek megalapozhatják a közigazgatási határozatok semmisségét. Nem egyértelműek a nyilvánvaló semmisség esetei; illetve az, hogy a semmisségi okok közé tartoznak-e a formai követelményekkel (a kiadmányozással, a határozatok aláírásával, az aláírások olvashatóságával) kapcsolatos hiányosságok. A kúriai határozatok ellentmondásossága folytán megválaszolandó az is, hogy csupán a másodfokú közigazgatási határozatok semmissége vizsgálható, vagy az elsőfokú döntéseké is. Kérdésként merül fel továbbá, hogy a felülvizsgálati eljárásban vizsgálható-e hivatalból a közigazgatási határozat semmissége.

I.2. Az indítványozó megállapította, hogy a Kúria gyakorlata egységes ugyan abban, hogy a kiadmányozási hiba jogszabálysértésnek minősül, de eltérő döntések születtek abban a tekintetben, hogy e jogszabálysértés hatáskörrel kapcsolatos probléma is egyben, és így hivatalból vizsgálandó

semmisséghez vezet-e. Kérdés az is, hogy a keresetlevélben hivatkozott eljárási szabálytalanságot a bíróság vizsgálhatja-e a tekintetben, hogy a kiadmányozásra jogosult helyett ki járhatott el, és tőle származik-e az aláírás.

Megjegyezte, hogy a nyilvánvaló, vagyis a különösebb vizsgálat nélkül megállapítható semmisség eseteit egyértelműen el lehet és el is kell különíteni a semmisség egyéb okaitól, aminek az is eljárásjogi következménye, hogy az ilyen típusú semmisség megállapításához külön vizsgálatra, ezen belül bizonyításra nincs szükség.

Kifejtette, hogy a Kúria egyes határozataiban elvi szinten szigorúan megkülönböztette a hatáskört a kiadmányozástól, illetve következetesen rögzítette, hogy a kiadmányozási jogkör delegálása nem azonos a hatáskör átruházásával, az nem foglalja magában a hatáskör gyakorlóját megillető döntési jogosultság átruházását is.

A Kúria esetenként arra a megállapításra jutott, hogy a határozat aláírásának olvashatatlansága nem hivatalból figyelembe veendő, és semmisséget nem eredményező szabálytalanság.

Más döntéseiben viszont a Kúria arra a következtetésre jutott, hogy a kiadmányozás hibája a Ket. 121. § (1) bekezdés *b)* pontja alapján a közigazgatási határozat semmisségéhez vezet. Úgy foglalt állást, 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. Ennek hiányát nem pótolhatja az alperes belső szabályzata.

Ugyancsak a semmisséget mondta ki a Kúria több olyan esetben, amikor a hatáskör gyakorlója helyett – olvashatatlan aláírása miatt – beazonosíthatatlan személy írta alá a határozatot, mert kérdésessé tette, hogy az adott személy a hatáskört vagy csak a kiadmányozás jogát gyakorolta.

Akkor pedig, 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 leszögezte, hogy nem állapítható meg az aláíró személye, hivatali beosztása, továbbá, hogy volt-e neki jogosultsága aláírásra, kiadmányozásra, így az sem, hogy a kiadmányozást a hatáskörrel rendelkező személy nevében és megbízásából jogszerűen gyakorolta-e. Mindezt nem állapítható meg a Ket. 19. §-ában előírt hatásköri, kiadmányozási rendelkezések megtartottsága, így a határozat semmis.

I.3. Az indítványozó szerint nem egyértelmű a felülvizsgálati bíróság feladata a semmisséggel kapcsolatban sem.

A Kúria egyes döntései szerint a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: régi Pp.) 275. § (2) bekezdéséből – mivel a felülvizsgálati kérelemhez kötöttség elvét áttörő kivételek között a semmisség nem szerepel – szövegszerűen az következik, hogy a semmisség a felülvizsgálati eljárásban hivatalból nem vizsgálható. Más döntéseiben ezzel ellentétes álláspontra helyezkedett és a semmisség hivatalbóli vizsgálatát a felülvizsgálati eljárásban is megengedhetőnek,

sőt szükségesnek ítélte még olyankor is, amikor a felperes a felülvizsgálati kérelmében nem hivatkozott erre.

I.4. Az indítványozó megállapította továbbá, hogy a kúriai gyakorlat nem egyértelmű abban sem, hogy releváns kérdés-e az elsőfokú határozat semmissége akkor, ha a másodfokú határozat hatáskörben meghozottnak minősül. Az egyik nézet szerint mivel a semmis határozat olyan, mintha azt meg sem hozták volna, ezért a nem létező határozatot nem lehet helybenhagyni, megváltoztatni, hatályon kívül helyezni. A másik nézet szerint a bíróság nem az elsőfokú, hanem az alperesi határozatot vizsgálja felül, ezen kívül a másodfokú hatóság teljes körű felülvizsgálatot végez, a döntést teljes körűen átveheti az elsőfokú hatóságtól, így, ha megváltoztató döntést hoz, akkor már nem releváns az elsőfokú határozat semmissége.

I.5. Mindezek alapján indítványozta, hogy a JT az alábbi kérdésekben foglaljon állást:

1. Mely körülmények alapozhatják meg a közigazgatási határozatok semmisségét, s ezen belül melyek a nyilvánvaló semmisség esetei?
2. Hogyan értékelhető az aláírás hibájából eredő jogszabálysértés?
3. A felülvizsgálati eljárásban vizsgálható-e hivatalból a közigazgatási határozatok semmissége?
4. A bírósági felülvizsgálat szempontjából van-e jogi jelentősége az elsőfokú közigazgatási határozat semmisségének?

II.

II.1. A legfőbb ügyész a jogegységi indítványra tett nyilatkozata szerint a közigazgatási határozatok megsemmisítésére okot adó körülményeket a Ket. 121. § (1) bekezdése, valamint a semmisségi okot szabályozó más törvények állapítják meg. A joggyakorlat által kialakított nyilvánvaló semmisségi okok tételes felsorolása nem lehetséges, annak eseteit az adott ügyfajtára vonatkozó szabályozásra tekintettel kell meghatározni.

Kifejtette, hogy a közigazgatási hatósági döntés kiadmányozásával kapcsolatos jogszabálysértés eljárási jogszabálysértésnek minősül, ha a hatáskör gyakorlás jogszerűsége az egyéb adatok alapján nem aggályos.

Álláspontja szerint a közigazgatási döntés bírósági felülvizsgálata iránti eljárás Kúria előtti felülvizsgálati szakaszában a közigazgatási határozatok semmissége hivatalból nem vizsgálható.

Végül rámutatott arra, hogy a Kúria felülvizsgálati eljárását megelőző bírói szakban a semmis elsőfokú hatósági döntést a közigazgatási döntést felülvizsgáló bíróságnak akkor is hivatalból meg kell semmisítenie, ha a másodfokú hatóság döntése hatáskörben meghozottnak minősítendő.

II.2. A Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszékének álláspontja szerint a közigazgatási hatósági eljárásban a kiadmányozás – a bírósági

eljárásokkal szemben – nemcsak a meghozott és aláírt döntés további példányainak hitelesítését, hanem a hatáskör gyakorlását, a döntés tényleges meghozatalát is jelenti.

A kiadmányozási jog átruházása a látszólagos hatáskör átruházás egyik esete; ilyenkor a hatáskört nem az a személy gyakorolja, akire nézve azt a jogszabály megállapítja, hanem az általa a belső szabályzatban megbízott személy. A látszólagosság azt jelenti, hogy a kiadmányozási jog gyakorlása ténylegesen nem érinti a hatáskört.

Az a jogi fikció, miszerint az eljáró személyek tevékenysége betudható és betudandó a hatóságnak, jogszabály ellenkező rendelkezése hiányában nem kifogásolható, így nem is képezheti bizonyítás tárgyát. A döntés tehát annak a hatóságnak a döntése, amelynek a nevében lefolytatták az eljárást és kiadták a határozatot. Az aláírás formai hibája szerven belüli, ügyviteli szabálysértés, az nem vezethet a hatáskör hiányának megállapításához.

II.3. Az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Polgári Jogi Tanszéke egyetemi tanárának véleménye szerint a polgári jogi és a közigazgatási jogi semmisség közötti alapvető különbség az, hogy míg a polgári jogban a szerződések semmissége a szerződést kötő felekkel, azaz a semmisséget előidéző jogalanyokkal szemben alkalmazott hátrányos jogkövetkezmény, addig a közigazgatási aktus semmissége azt az ügyfelet is hátrányosan érintheti, aki nem tudta befolyásolni a határozat jogszerűségét.

A közigazgatási hatásköri rendelkezések olyan garanciális jellegű szabályok, amelyek következetes érvényesítéséhez alapvető közérdek fűződik, ezért a hatáskör hiányának a következménye a határozat megsemmisítése. A közigazgatási eljárásba, a közigazgatási aktusokba vetett bizalom védelme ugyanakkor azt igényli, hogy elsősorban akkor legyen a jogellenesség következménye a semmisség, ha ez az említett garanciális szabályok érvényesülése érdekében feltétlenül szükséges.

III.

III.1. A JT az indítvány alapján először is rögzíti, hogy a jogegységi eljárást kizárólag a Ket. 121. § (1) bekezdés *b)* pontja első fordulatóban meghatározott semmisséggel kapcsolatos egyes kérdések tekintetében folytatta le.

III.2. A Ket. 121. § (1) bekezdés *b)* pontja első fordulata szerint a döntést meg kell semmisíteni, ha az ügy nem tartozik az eljáró hatóság hatáskörébe.

Ugyanezen szakasz (2) bekezdése kimondja, hogy törvény valamely meghatározott forma mellőzését, illetve valamely súlyos eljárási jogszabálysértést is semmisségi okká minősíthet.

A Ket. 1. § (1) bekezdése értelmében a hatóság az eljárása során köteles megtartani és másokkal is megtartatni a jogszabályok rendelkezéseit.

A kiemelt törvényi rendelkezésekre figyelemmel a közigazgatási határozatok semmisségét a Ket. 121. § (1) bekezdésében, valamint a semmisségi okot meghatározó külön törvényekben szabályozott körülmények alapozhatják meg. Törvény kifejezett és egyértelmű rendelkezésében meg nem jelölt ok semmisséget nem eredményezhet, a semmisségi okok köre jogértelmezéssel nem bővíthető.

Az Alkotmánybíróság a 23/2018. (XII.28.) számú AB határozatával megállapította, hogy a Kúria ítélete sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdését és ezért alaptörvény-ellenes.

III.3. Az államigazgatási eljárás általános szabályiról szóló 1957. évi IV. törvénynek az 1981. évi I. törvénnyel történt módosítása előtt semmilyen jogszabály sem rendelkezett a hatósági határozatok semmisségéről. Ennek ellenére számos tanulmány foglalkozott a kérdéssel, ezekben jellemzően a polgári jognak a szerződés érvénytelenségére vonatkozó szabályait vették alapul. Erre utalnak a korabeli szakirodalomban használt „nem létező aktus”, „semmisség”, „megtámadhatóság”, „megsemmisítendő aktusok” kifejezések is. Le kell azonban szögezni, hogy a polgári jogban a semmisség anyagi jogi kategória, amelynek elsősorban a szerződéses jogviszonyokban van jelentősége, ezzel szemben a közigazgatási eljárási jogban a semmisség eljárásjogi jogfogalom, amely a hatósági döntésekhez kapcsolódik. A semmisség tárgyának és jellegének alapvető eltérései miatt a Ket. 121. §-ában foglaltak értelmezéséhez a polgári jogban kimunkált értelmezés és joggyakorlat közvetlen iránymutatásul nem szolgálhat.

III.4. A Ket. 121. § (1) bekezdés *b)* pont első fordulata szerinti semmisséget a hatáskör hiánya alapozza meg.

III.4.1. A hatásköri szabály az állami szervek között érvényesülő munkamegosztás eredménye, amely a közigazgatási hatósági feladatokat, ügyeket tárgyak szerint osztja szét a különböző állami-, esetenként más, nem állami szervek, személyek között.

A Ket. 19. § (1) bekezdése szerint a hatóság hatáskörét jogszabály állapítja meg.

A közigazgatási hatóságok hatáskörét mindig az ágazati (anyagi) jogszabályok határozzák meg. Az anyagi jogi hatáskört telepítő jogszabály arról rendelkezik, hogy milyen típusú ügyben, milyen típusú és az ágazat mely szintjén elhelyezkedő szerv jár el, illetve jár el első-, illetve másodfokon.

A hatáskör az ügyek intézésére, a közhatalom gyakorlására, a társadalom tagjai magatartásának tényleges befolyásolására való felhatalmazottságot, azaz eljárási-, és döntéshozatali jogosultságot jelent. Azon jogi eszközök összessége, amelyek biztosítják a jogszabályban kijelölt feladatok ellátását.

A Ket. 20. § (1) bekezdése értelmében a hatóság a hatáskörébe tartozó ügyben köteles eljárni.

A Ket. 19. § (4) bekezdése kimondja, hogy a hatóságtól a hatáskörébe tartozó ügy nem vonható el.

Mindebből következik, hogy a hatáskör nemcsak eljárási-, és döntéshozatali jogosultságot, hanem kötelezettséget is jelent egyben a hatóság számára.

A hatáskör garanciális szabály, amely sérül, ha hiányzik a jogszabályi felhatalmazottság a hatósági tevékenység végzésére. Semmis tehát a döntés, ha az ügy nem hatósági ügy, vagy hatósági ügy ugyan, de a vonatkozó ágazati jogszabály nem az eljáró hatóságra, illetve nem arra a szintű igazgatási szervre telepítette a hatáskört.

III.4.2. A hatáskört az ágazati jogszabályok a közigazgatási szervre, vagy annak vezetőjére, kivételesen közigazgatási feladattal felruházott egyéb szervre, személyre, mint hatóságra telepítik. Ez a hatóság a hatáskör „címzettje”, a Ket. kifejezésével élve a „hatósági ügy intézésére hatáskörrel rendelkező” hatóság [Ket. 12. § (1) bekezdés]. A hatáskör telepítése során a szerv, szervezet vagy személy törvényes felhatalmazást kap a hatáskör gyakorlására is, ezt fejezi ki a Ket. 12. § (3) bekezdés e) pontja is, rögzítve, hogy a törvény alkalmazásában hatóságnak minősül a „törvény vagy kormányrendelet által közigazgatási hatósági jogkör gyakorlására feljogosított egyéb szervezet, köztestület vagy személy.” A hatáskör címzettje és gyakorlója nem mindig esik egybe, hiszen amennyiben a hatáskör egy szervet illet, akkor azt ténylegesen annak vezetője gyakorolja, azaz ő a „hatáskör gyakorlója”. Ha viszont a hatásköri jogszabály a hatáskört a szerv vezetőjére (vagy egy személyre) telepíti, akkor a címzett és a hatáskör gyakorlója is a vezető (személy) lesz. A Ket. a hatáskör gyakorlója kifejezést következetesen alkalmazza a már említett 12. §-ban, a hatáskör átruházás és hatáskör gyakorlása átruházás tilalma [19. §], a kizárás [43. §] és a határozat alakszerű kellékei körében is [72. § (1) bekezdés f) pontja]. A kizárás kapcsán a 43. § (4) és (5) bekezdései következetesen különbséget tesznek a hatóság (azaz a hatáskör címzettje) és a hatáskör gyakorlója között, a (7) bekezdésben külön megkülönböztetve tőlük a kiadmányozási jog jogosultját is [vö.: „Ha a kizárási ok a hatáskör gyakorlójával vagy a hatósággal szemben merül fel, a kizárási okot a felügyeleti szerv vezetőjének kell bejelenteni.” Illetve: „Ha 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.” „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.”].

A hatóság hatáskörében mindig egy konkrét, arra feljogosított természetes személy jár el, az egyes eljárási cselekményeket mindig természetes személyek végzik. A hatáskörben eljáró (az ügy elintézésében résztvevő) személy (tisztviselő, alkalmazott) a hatóság nevében jár el, a hatóság nevében hoz döntést, akkor is, ha a hatáskör címzettje egy szerv, egy vezető, testület vagy egyszemélyes hatóság (ez utóbbi esetben úgynevezett *ad personam* hatáskör-megállapításról van szó).

A hatáskör adott közigazgatási hatósághoz történő 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 képvisel. A hatáskörök sokasága, az ügyek bonyolultsága miatt nem reális elvárás az, hogy minden ügyet a hatáskör címzettje, illetve gyakorlója egymaga intézzon, valamennyi hatáskörébe tartozó közigazgatási hatósági eljárást, az elejétől a végéig kizárólag ő maga folytasson le. Ez különösen igaz arra az esetre, ha a hatáskör címzettje testületi szerv. A hivatali működésben a munkamegosztás természetes, a feladatok belső szervezeti egységekre, ügyintézőkre való kiosztása a hatékony ügyintézés záloga. Ez a megoldás jogszabályba nem ütközik, hatásköri aggályt – az alábbiak szerint – nem vet fel.

III.5. A hatáskör gyakorlásának részét képező kiadmányozási jog átengedése nem azonos a hatáskör átruházása Ket. 19. § (3) bekezdésében szabályozott esetével.

III.5.1. Mivel a közigazgatási szerv hatáskörét jogszabály állapítja meg, ezért a közigazgatási szerv a hatáskörét vagy annak gyakorlását más szervre vagy más személyre csak jogszabály kifejezett felhatalmazása alapján ruházhatja át [Ket. 19. § (3) bekezdés]. A hatáskör jogszerű átengedése esetén a hatáskört átruházó szervnek megszűnik az eljárási jogosultsága és kötelezettsége, döntést az ügyben nem hozhat, az átruházott egyedi ügy tekintetében utasítást nem adhat, a döntésért továbbiakban felelősséget nem visel. Ilyenkor az ügyet annak kell intéznie, a döntésért az válik felelőssé, akire a hatáskört átruházták.

III.5.2. A közigazgatási hatósági eljárásokban a hatáskör címzettje és a hatáskör gyakorlója nem feltétlenül esik egybe, hiszen a címzett lehet a szerv maga vagy valamely vezetője, kivételesen alkalmazottja is (pl. anyakönyvvezető). A III.4.2. pontban írtak szerint elválhat egymástól a hatáskör címzettje és gyakorlója, de sok esetben, amikor a hatáskört a jogszabály nem a szervre, hanem annak vezetőjére telepíti, ez a két alany egy és ugyanaz. A hatáskör gyakorlására, vagyis a konkrét eljárási cselekmények elvégzésére, a döntések meghozatalára azonban sem a címzett (amennyiben ő maga a hatáskör gyakorlója is), sem a címzettől különálló hatáskör gyakorlója személyesen nem köteles, e jogkörök – a hivatali szerven, szervezeten belüli feladatmegosztás alapján – átengedhetők. A döntési jogkör hivatali szervezeten belüli átengedését a Ket. a kiadmányozási jog biztosítása, kiadmányozási joggal rendelkezés kifejezésekkel jelöli. A kiadmányozási jog gyakorlása ilyenkor a hatáskört ténylegesen nem érinti, nem minősül tiltott hatáskör átruházásnak [Ket. 19. § (3) bekezdés 2. mondat]. Ezért ez esetben látszólagos hatáskör-átruházásról beszélünk.

III.5.3. A kiadmányozási jog gyakorlása tehát az egyedi döntés meghozatalát és természetesen aláírását jelenti, [lásd: 23/2018. (XII. 28.) AB határozat Indokolás III. 31.] amely jelentés eltér a kiadmányozás iratkezelési fogalmától [vö.: 335/2005.(XII.29.) Korm. rendelet 52-54.§], mert ez utóbbi értelemben az az aláírt döntés további példányainak hitelesítését és a hatóságon kívülre szóló, ügyfelekkel, eljárásban résztvevő harmadik személyekkel, stb. való közlést, az irat részükre történő továbbítását, lényegében az irat kiadását jelenti (iratkezelési fogalom).

A közigazgatási eljárásjogi értelemben vett kiadmányozási jogot a hatáskör címzettje, illetve – ha tőle különbözik – gyakorlója átengedheti a hivatal meghatározott tisztviselőjére. A kiadmányozási jog átengedése a hatáskör gyakorlójának szabad belátásán múlik, neki kell erről határoznia a belső munkaszervezés kialakítása során. A kiadmányozási jog átengedése nem jogszabályban, hanem a hivatal belső szabályzatában történhet. 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. Annyi történik, hogy a hatósági eljárást ténylegesen a kiadmányozási joggal rendelkező tisztviselő folytatja le, a döntést ő írja alá, mégpedig a hatáskör címzettje (gyakorlója) nevében. Mindezek a Ket.-nek a határozat formai követelményeit szabályozó 72. §-ából is következnek. A 72. § (1) bekezdés *a)*, *f)* és *g)* pontjai szerint a határozatnak (sok minden más mellett) tartalmaznia kell az eljáró hatóság megnevezését (ez 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. A kiadmányozási jog jogszerű átengedése esetén ezért fel kell tüntetni, hogy a kiadmányozó, az aláíró a hatáskörrel feljogosított személy (a hatáskör gyakorlója) nevében járt el.

Kizáró jogszabályi rendelkezés hiányában nincs akadálya a kiadmányozási joggal felruházott személy – belső szabályzatban meghatározottak szerinti – helyettesítésének. Mivel azonban a

kiadmányozási jog jogszerű biztosítása esetén nem kerül (és nem is kerülhet) sor a döntési jogkör fölötti rendelkezés teljes átengedésére, ez a rendelkezési jog értelemszerűen a hatáskör címzettje, illetve gyakorlója kezében marad, a kiadmányozás során történő helyettesítésre való felhatalmazásnak is a hatáskör címzettjétől, illetve gyakorlójától kell származnia. A kiadmányozásra jogosult intézkedési és aláírási jogköre származékos, felhatalmazáson alapuló és nem foglalja magában a döntési jogkör fölötti további rendelkezést, hiszen az a hatáskör címzettjénél, illetve gyakorlójánál marad, ezért a kiadmányozásra jogosult mást a kiadmányozásra már nem hatalmazhat fel (*delegatus non potest delegare*).

III.5.4. A Ket. 121. § (1) bekezdés *b)* pontja szerinti semmisségi okot a hatáskör hiánya jelenti. E rendelkezés ilyen jogkövetkezményt az aláírással kapcsolatos esetleges szabálytalansághoz nem fűz. Ennek azért is van jelentősége, mert a régi Pp. 336/A. § (1) bekezdés *a)* pontjában foglaltakra figyelemmel a semmisségi ok vizsgálata hivatalbóli bizonyítást tesz lehetővé, vagyis a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság a hatáskör megtartottságát erre irányuló kereseti kérelem hiányában is ellenőrizheti.

A Ket. 72. § (1) bekezdés *f)* és *g)* pontjában írt szabályok azt a célt szolgálják, hogy a hatáskör gyakorlásának jogszerűsége megállapítható legyen magából a határozatból, az alapján az ügyfél számára is egyértelmű legyen, hogy vele szemben a közhatalmi döntést arra feljogosított szerv, személy hozta, a hatáskör gyakorlásában arra jogosult vett részt. A Ket. felsorolt követelményeinek megsértése eljárási szabályszegésnek minősül, azaz pusztán ezek hiányával, hiányosságával, az ezen előírásoknak való meg nem feleléssel kapcsolatos szabálytalanság a hatáskör hiányát és erre figyelemmel a döntés semmisségét nem eredményezi. Eljárási jogszabálysértés esetén a hivatalbóli bizonyítás kérdése fel sem merül, a bíróság ezt a kérdést kereseti kérelem hiányában nem vizsgálja.

III.5.5. Az előzőekből következik, 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.

III.6. A Ket. 121. § (1) bekezdése szerint a semmisség kérdését a Ket. VII. fejezetében szabályozott eljárásokban, így a 109. § szerinti bírósági felülvizsgálat során is kötelező vizsgálni.

A régi Pp. 213. § (1) bekezdése értelmében a bíróság a keresethez kötve van.

A régi Pp. 336/A. § (1) bekezdés *a)* pontja a Kúria eljárására nem vonatkozik; a 340/A. § eltérő rendelkezése hiányában a közigazgatási perben hozott jogerős ítélet felülvizsgálata során a Pp. 275. § (1) bekezdés az irányadó.

A régi Pp. 275. § (1) bekezdése szerint a felülvizsgálati eljárásban bizonyítás felvételének helye nincs. Ugyanezen szakasz (2) bekezdése kimondja, hogy a Kúria a jogerős határozatot csak a felülvizsgálati kérelem és a csatlakozó felülvizsgálati kérelem keretei között vizsgálhatja felül, kivéve, ha a pert hivatalból megszünteti, vagy ha a határozatot hozó bíróság nem volt szabályszerűen megalakítva, illetve a határozat meghozatalában olyan bíró vett részt, akivel szemben a törvény értelmében kizáró ok áll fenn.

A joggyakorlat számára ma is irányadó 2/2011. (V. 9.) KK vélemény indokolása szerint a kereseti kérelemhez kötöttség elve közigazgatási perben is érvényesül. A bíróság csak a keresetlevélben megjelölt jogszabálysértést vizsgálhatja, kivéve, ha semmisségi okot észlel. A kereseti kérelemhez kötöttség elvét áttöri a Ket. 121. § rendelkezése, amely alapján az (1) bekezdés *a)-f)* pontjában felsorolt semmisségi okok felmerülése esetén a bíróságnak hivatalból kell a jogkövetkezményekről döntenie. A Ket. 121. § ugyanis a Ket. VII. fejezetében, a bírósági felülvizsgálatot is tartalmazó jogorvoslatok és döntés-felülvizsgálati eljárások között nyert elhelyezést, és (1) bekezdése szerint rendelkezéseit az e fejezetben szabályozott eljárások során kell alkalmazni.

A Ket. 97. § (2) bekezdés *b)* pontjában a kérelemre induló jogorvoslati eljárások között felsorolt bírósági felülvizsgálat alatt érteni kell a Kúria felülvizsgálati eljárását is (EBH2011. 2438., EBH2015. K.24. szám).

A Ket. 22. § (1) bekezdés alapján a hatóság a hatáskörét az eljárás minden szakaszában hivatalból köteles vizsgálni. A közigazgatási határozatok törvényességének ellenőrzése a bíróságok hatásköre [121/2009. (XII. 17.) AB határozat Indokolás VII.2.]. Az Alaptörvény 25. cikk értelmében a közigazgatási perekben eljáró bíróság a közigazgatási határozatok törvényességéről dönt, a Kúria pedig a legfőbb bírósági szerv.

Ahogy a 2/2011. (V. 9.) KK vélemény szerint a kereseti kérelemhez kötöttség elvét áttöri, úgy a felülvizsgálati kérelemhez kötöttség elvét is relativizálja a Ket. 121. § rendelkezése. Figyelemmel a régi Pp. 275. § (1) bekezdésében foglaltakra, amennyiben a Kúria hivatalból észleli a közigazgatási határozat semmisségét, a Ket. szerinti eljárási jogi jogkövetkezmény alkalmazása, a semmis 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 abban az esetben semmisíti meg, ha a semmisség bizonyítást nem igényel. Ez a nyilvánvaló semmisség esete.

A nyilvánvaló semmisség nem törvényi jogfogalom, azt a joggyakorlat alakította ki. Nyilvánvalóan semmis a közigazgatási hatóság döntése, ha annak megállapításához külön bizonyításra nincs szükség. A nyilvánvaló semmisség eseteinek tételes felsorolása nem lehetséges.

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.

III.7. A Ket. rendelkezései értelmében a hatáskör hiánya semmisséget eredményező orvosolhatatlan hiba, így az ilyen döntést mérlegelés nélkül meg kell semmisíteni.

A közigazgatási döntésekkel szemben a törvényesség vélelme érvényesül. Ez azt jelenti, hogy a semmis döntésnek is van joghatása, az ilyen döntésen alapuló jogok megilletik, kötelezettségek terhelik az érintettet, azok kikényszeríthetők mindaddig, amíg a Ket. VII. fejezete szerinti eljárásban a döntést nem semmisítik meg. A semmis döntés tehát létező, ám érvénytelen aktus, amelyet külön meg kell semmisíteni.

A Ket. 121. § (1) bekezdésében foglalt kötelező rendelkezés értelmében semmisség észlelése esetén bármely jogorvoslati eljárásban egyetlen jogszerű döntés hozható csupán, mégpedig a semmis

döntés megsemmisítése, minden más döntés jogszabálysértő. A semmis döntés megváltoztatása a semmisséget nem küszöböli ki, erről a Ket. a 104. § (3) bekezdésében meghatározott teljes felülbírálat körében sem rendelkezik.

Mindezek okán, a fentiekben foglaltak szerint a közigazgatási bíróságnak az elsőfokú közigazgatási döntés semmissége esetén a másodfokú hatósági döntést hatályon kívül kell helyeznie és erre figyelemmel a semmis elsőfokú határozatot meg kell semmisítenie.

IV.

A JT az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdése és a Bszi. 40. § (1) bekezdése alapján az egységes bírósági jogalkalmazás biztosítása érdekében a rendelkező részben foglaltak szerint határozott.

A JT a jogegységi határozatot a Bszi. 42. § (1) bekezdése szerint közzéteszi a Magyar Közlönyben, a központi honlapon és a Kúria honlapján.

Budapest, 2019. január 15.

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

Dr. Vitál-Eigner Beáta s.k.
előadó bíró

Dr. Kocsis Ottilia s.k.
előadó bíró

Dr. Hajnal Péter s.k.
bíró

Dr. Patyi András s.k.
bíró

Dr. Tóth Kincső s.k.
bíró

Dr. Wellmann György s.k.
bíró

A kiadmány hitelül:

(Marton Zsuzsanna)
bírósági ügyintéző