



**A Kúria
mint másodfokú bíróság
v é g z é s e**

Az ügy száma: Kpkf.VI.39.155/2020/2.

A tanács tagjai: Dr. Márton Gizella a tanács elnöke

Dr. Drávecz Margit Gyöngyvér előadó bíró

Dr. Nagy Szabolcs bíró

A felperes: felperes1 (cím1)

A felperes képviselője: Takácsné dr. Szűcs Tímea ügyvéd (cím2)

Az alperes: Magyar Államkincstár Központ (cím3)

Az alperes képviselője: dr. Molnár Dániel kamarai jogtanácsos

A per tárgya: elfogultsági indítvány tárgyában indult közigazgatási jogvita

A fellebbezést benyújtó fél: a felperes

A fellebbezéssel támadott határozat: Fővárosi Törvényszék 41.K.701.510/2020/3. számú végzése

Rendelkező rész

A Kúria az elsőfokú bíróság végzését helybenhagyja.

A végzés ellen további jogorvoslatnak nincs helye.

I n d o k o l á s

A fellebbezés alapjául szolgáló tényállás és az ügy előzménye

[1] Az alperes elsőfokú területi szerve a Magyar Államkincstár Bács-Kiskun Megyei Igazgatósága (a továbbiakban: Igazgatóság) a BÁCS-ÁHI/808/1/2017. iktatószámú, 2017. december 20. napján kelt levélben értesítette a nem állami, szociális és gyermekjóléti intézményfenntartó felperest, hogy a 489/2013. (XII.18.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Átr.) 19. §-ában foglalt felhatalmazás alapján 2018. január 3-tól ellenőrzést kíván lefolytatni a felperes székhelyén, amelynek tárgya a felperes által 2016. január 1-jétől 2016. december 31-

ig igénybe vett, az Igazgatóság által folyósított költségvetési támogatások igénylése jogszerűségének, elszámolása szabályszerűségének, a közölt adatok valóságának és a felhasználás jogszerűségének vizsgálata.

[2] A felperes jogi képviselő útján 2017. december 27-én az Igazgatóságnál elfogultságra alapított kizárási indítványt terjesztett elő, kifogásolván, hogy a korábbi, 2015. évre folytatott ellenőrzés során az Igazgatóság részéről ugyanazok a munkatársak jártak el, akik az ellenőrzés során aggályos magatartást tanúsítottak. Az Igazgatóság a kizárási indítványt a BÁCS/684-2/2017. iktatószámú végzésével a 310/2017. (X. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rend.) 5. § (1) bekezdése alapján hatáskörrel és illetékességgel rendelkező alpereshez tette át.

[3] Az alperes a KINCSTK/325-2/2018. számú végzéssel 2018. január 15-én megindította az eljárást és a felperest a kérelemben előadottak kiegészítése körében hiánypótlásra hívta fel, aki a 2018. január 22-én átvett felhívásra az előírt határidőn belül nem válaszolt, kérelmét kiegészítő, illetve az abban foglaltak alátámasztását célzó nyilatkozatot, dokumentumot nem csatolt.

[4] Az alperes a 2018. június 12. napján kelt KINCSTK/325-6/2018. iktatószámú végzésével előbbiekre tekintettel az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2006. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 47. § (1) bekezdés b) pontja alapján az eljárást eljárást megszüntette. A végzés jogorvoslati záradékában a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 37. § (1) bekezdés alapján – jogsérelemre hivatkozással – a keresetindítás lehetőségéről adott tájékoztatást.

Kereset és védírat

[5] A felperes a végzés jogorvoslati záradékában közöltek szerint – jogi képviselője útján –elektronikus úton 2018. július 16. napján keresetet nyújtott be, amelyben a jogsérelmet abban jelölte meg, hogy relatív kizárási ok folytán az Igazgatóság korábban eljárt munkatársaitól nem várható el az ügy tárgyilagosa megítélése.

[6] Az alperes védíratában a kereset elutasítását kérte.

Az elsőfokú bíróság végzése

[7] A közigazgatási jogvita tárgyalását a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság kezdte meg. A 2018. április 1-jével bekövetkezett szervezeti átalakulás folytán eljárt Fővárosi Törvényszék (a továbbiakban: elsőfokú bíróság) a 2020. április 30. napján kelt 41.K.701.510/2020/3. számú végzésével a Kp. 81. § (1) bekezdés a) pontja alapján – mivel a 48. § (1) bekezdés d) pontja szerint a keresetlevél visszautasításának lett volna helye –, a megkezdett eljárási cselekményekre tekintettel az eljárást megszüntette. Döntése indokolásában egyfelől megállapította, hogy a kizárási indítvány alapján indult eljárásban hozott döntés – akár a kizárásról és az eljáró hatóság kijelöléséről, akár a kizárási indítvány

alapján indult eljárás megszüntetéséről rendelkezik –, az alapügy érdemi elbírálásához vezető eljárás során hozott, az érdemi döntés megvalósítását szolgáló járulékos közigazgatási cselekmény, amelynek jogszerűségére vonatkozóan a Kp. 4. § (4) bekezdés b) pontja alapján főszabály szerint közigazgatási jogvitának önállóan nincs helye, csak abban az esetben, ha törvény így rendelkezik. Másfelől rögzítette, hogy az Ákr. 114. § (1) bekezdése kizárólag az önálló fellebbezéssel támadható végzéssel szemben teszi lehetővé a közigazgatási per megindítását. Figyelemmel az Ákr. 116. § (1) és (3) bekezdésében foglaltakra, továbbá a 116. § (4) bekezdés d) pontjára a kizárási indítvány alapján indult eljárásban hozott eljárást megszüntető végzés vonatkozásában önálló fellebbezésnek helye nincs, így önállóan közigazgatási jogvita sem indítható, a végzés az alapügy érdemében hozott határozat, ennek hiányában az alapügyben indult eljárást megszüntető végzés elleni jogorvoslat keretében támadható meg. Az alperes a végzésében a jogorvoslati jogra vonatkozóan téves tájékoztatást adott.

A fellebbezés és észrevétel

[8] Az elsőfokú végzés ellen előterjesztett fellebbezésében a felperes a végzés hatályon kívül helyezését és az elsőfokú bíróságnak az eljárás lefolytatására és új határozat hozatalára való utasítását kérte. Álláspontja szerint a Kp. 4. § (4) bekezdés b) pontja alkalmazásának nem volt helye, az ügy eredményességére kihat, hogy ki végzi az ellenőrzést. Utalt arra, hogy a szervezeti átalakulással megszűnt Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság az elsőfokú bíróság érvelésével ellentétben a keresetlevelet befogadta és bizonyítási eljárást is folytatott, amelyek miatt a felperes jogbiztonsága látszik megsérülni, mivel, ha nem történik bíróváltás, az eljárás ítélettel zárult volna le. Az alperes jogorvoslati tájékoztatása szerint a kizárási ügyben hozott döntés elleni keresettel bírósági felülvizsgálat volt kérhető. Felvetette, hogy amennyiben az elsőfokú bíróság érvelése a helyes, akkor a felperes hol érvényesítheti a Magyar Államkincstár, mint központi költségvetési szerv egyik szervével szemben elfogultságot.

[9] Az alperes észrevételt nem nyújtott be.

A Kúria döntése és jogi indokai

[10] A felperes fellebbezése alaptalan.

[11] A Kúria az elsőfokú bíróság végzését a Kp. 112. § (3) bekezdése folytán alkalmazandó 108. § (1) bekezdése szerint a fellebbezés keretei között bírálta el. Ennek kapcsán a Kúriának abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy az egyházi és nem állami fenntartású szociális gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatók, intézmények és hálózatok állami támogatásáról szóló 489/2013. (XII. 18.) Korm. rendelet 19. §-ában foglalt ellenőrzés kapcsán előterjesztett relatív kizárási indítvány tekintetében hozott eljárást

megszüntető végzés közigazgatási jogvita önálló tárgya lehet, ellene önállóan közigazgatási per indítható, avagy – az elsőfokú bíróság jogértelmezésével egyezően - a közigazgatási tevékenység megvalósítását szolgáló járulékos közigazgatási cselekménynek minősül, továbbá, hogy az alperes jogorvoslati tájékoztatása valamint a megszünt Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság bizonyítási eljárása a jogbiztonság sérelmét eredményezhette.

[12] A Kúria előjáróban kiemeli, hogy az elsőfokú bíróság helytállóan azonosította, hogy a kizárási indítvány tárgyában hozott alperesi végzés vonatkozásában önállóan közigazgatási jogvita nem indítható, mivel a végzés nem minősül az alapügy érdemében hozott döntésnek, hanem a Kp. 4. § (4) bekezdés b) pontja szerinti, az érdemi közigazgatási cselekmény megvalósítását szolgáló járulékos közigazgatási cselekmény fogalomkörébe illeszkedik.

[13] A Kúria rámutat arra, hogy a Kp. 4. § (1) bekezdése a közigazgatási jogvita tárgyaként valójában az érdemi közigazgatási tevékenység fogalmát, körét határozza meg. Ez annak ellenére állítható, hogy az „érdemi” kifejezés nem szerepel a fogalommeghatározásban. A Kp. 4. § (1) bekezdés által meghatározott kört ugyanis a Kp. 4. § (3) bekezdésével, és a jelen esetre a (4) bekezdés b) pontjával összevetve kell értelmezni. A Kp. 4. § (4) bekezdés b) pontja határozza meg a járulékos közigazgatási cselekmény fogalmát, amelyhez képest szükségszerűen lennie kell érdemi közigazgatási tevékenységnek (közigazgatási cselekménynek), amelynek megvalósítását a járulékos cselekmény szolgálja. Az érdemi közigazgatási tevékenység több konjunktív fogalmi elemből épül fel. A kapcsolódó kommentár alapján a közigazgatási tevékenységnek három lényegi fogalmi eleme van: az első az, hogy a tevékenységet közigazgatási szerv végzi, a második fogalmi elem a tevékenység közigazgatási jog általi szabályozottsága, ez teszi egyértelművé, hogy a közigazgatási szervek más jogágak területére tartozó cselekményei nem tartoznak ebbe a körbe, míg a harmadik fogalmi elem, hogy a közigazgatási tevékenység fontos jellemzője, hogy joghatást vált ki. A joghatás kiváltására irányultság tipikusan a jogviszonyt alakítani kívánó közigazgatási tevékenységekre (a jogi helyzet megváltoztatására) utal. Ebben a kontextusban vizsgálándó a Kp. 4. § (4) bekezdés b) pontja szerinti járulékos közigazgatási cselekmény meghatározása is.

[14] A járulékoság legfontosabb perjogi következménye, hogy főszabály szerint az önálló és azonnali bírói utat kizárja. A Kp. 4. §-ához fűzött miniszteri indokolás szerint a közigazgatási cselekmény generálklauzula jellegű fogalmára tekintettel szükséges negatív oldalról is meghatározni a bírói út terjedelmét és felsorolni azon közigazgatási tevékenységeket, amelyek specialitásuk folytán csak kifejezett jogalkotói döntés alapján válhatnak közigazgatási jogvita tárgyává. Tipikusan ilyenek az eljárási cselekmények, illetve a közigazgatási tevékenység végrehajtását szolgáló cselekmények. Ezek csak akkor lehetnek önálló tárgyai közigazgatási jogvitának, ha a jogalkotó ezt kifejezetten szükségesnek tartja. A végzések, mint tipikusan eljárási döntések tehát csak akkor támadhatók meg önállóan bíróság előtt az ügyben hozott határozattól függetlenül, ha törvény külön így rendelkezik. Ekként az egyes cselekmények megvalósítását szolgáló eljárásrendek igazítanak el a konkrét ügyekben arra nézve, hogy mi minősül érdemi közigazgatási cselekménynek.

[15] Miként azt az elsőfokú bíróság megalapozott jogértelmezéssel levezette, a járulékos közigazgatási cselekmény csak akkor lehet önállóan és azonnal közigazgatási per tárgya, ha erről törvény kifejezetten így rendelkezik. A Kp. 4. § (4) bekezdés b) pontja bár használja a járulékos közigazgatási cselekmény fogalmát, a fogalom párt, vagyis a nem járulékos közigazgatási cselekményt nem nevezi meg. A Kp. nem beszél érdemi közigazgatási cselekményről és nem ismeri az érdemi járulékos közigazgatási cselekmény fogalmi megkülönböztetést sem, a kapcsolódó kommentár is azzal érvel, hogy mégis célszerű bevezetni ezt a fogalmat: az érdemi közigazgatási cselekmény az, amely nem szolgálja további anyagi jogviszony rendezésére irányuló közigazgatási cselekmény megvalósítását.

[16] A járulékos közigazgatási cselekmény tehát a rész-egész viszonylatában értelmezhető. A kifejtett joghatását tekintve az érdemi a végleges (az ügyet lezáró), a járulékos az ideiglenes közigazgatási cselekmény (az eljárás folyamán hozott végzések).

[17] Az elsőfokú bíróság az Ákr. 116. § (1) bekezdésében foglaltak alapján a fent kifejtettek fényében helytállóan vezette le, hogy az elsőfokú végzés ellen csak akkor van helye fellebbezésnek, ha azt törvény, tehát akár az Ákr., akár más törvény kifejezett rendelkezéssel megengedi. Ilyen kifejezett rendelkezés azonban a kizárási indítvány tárgyában hozott döntés vonatkozásában nem volt megállapítható, az alperes is utalt rá, hogy a 310/2017. (X. 31.) Korm. rendelet sem jelölt ki másodfokú hatóságot, így a konkrét ügyben fellebbezésnek nem volt helye, továbbá az Ákr. 116. § (4) bekezdés d) pontja sem biztosít a végzés ellen fellebbezési lehetőséget.

[18] A fellebbezés kizártságára tekintettel az alperes végzésében a bírósági felülvizsgálat lehetőségére vonatkozóan téves jogorvoslati tájékoztatást nyújtott, amely a jogszabályok téves értelmezésén alapult. Ez ugyanakkor a Kp. 4. § (4) bekezdés b) pontjában, azaz a törvényben kizárt jogorvoslati utat nem nyitja meg. A hibás, téves hatósági, vagy bírósági értelmezés önmagában az Alaptörvényben deklarált jogbiztonsági követelményt nem sértheti. Az Alaptörvény ugyanis az anyagi igazság érvényre juttatásához szükséges és az esetek többségében alkalmas bírósági eljáráshoz biztosít alanyi jogot és nem azt garantálja, hogy annak eredménye minden esetben helyes lesz (lsd. 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992. 5965.). Ekként a jogbiztonsági követelmény szempontjából irreleváns, hogy a megszűnt Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság szükségtelenül végzett bizonyítási cselekményeket.

[19] Mindezekre tekintettel a Kúria az elsőfokú bíróság végzését – annak helyes indokai alapján – a Kp. 114. § (5) bekezdésére figyelemmel helybenhagyta.

Záró rész

[20] A Kúria a fellebbezést a Kp. 114. § (1) bekezdése alapján tárgyaláson kívül bírálta el.

[21] Az alperesnek a másodfokú eljárásban költsége nem merült fel, ezért e tárgyban a Kp. 35. § (1) bekezdés folytán alkalmazandó Pp. 81. és 82. §-aira tekintettel rendelkezni nem kellett.

[22] A fellebbezési eljárás az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Itv.) 57. § (1) bekezdés a) pontja alapján illetékmentes.

[23] A végzés elleni fellebbezés lehetőségét a Kp. 112. § (2) bekezdése, a végzés elleni felülvizsgálatot a Kp. 116. § d) pontja zárja ki.

Budapest, 2020. június 22.

dr. Márton Gizella s.k.
s.k.

a tanács elnöke

dr. Drávecz Margit Gyöngyvér s.k.

előadó bíró

dr. Nagy Szabolcs

bíró

A kiadmány hitelül:
tisztviselő