

DR. HAJAS BARNABÁS
kúriai bíró, egyetemi docens,
Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar
Alkotmányjogi Tanszék

A KÖZIGAZGATÁSI ÉS POLGÁRI PEREK ELHATÁROLÁSÁNAK EGYES KÉRDÉSEI

<https://doi.org/10.61382/MJE.Ertekezések.2025.Hajas.173>

Összefoglaló

A közigazgatási perrendtartás hatálybalépésével megnőtt a jelentősége a közigazgatási és a polgári perек elhatárolásának. A tanulmány a bírósági gyakorlat bemutatása alapján mutatja be, hogy az elhatárolás milyen szempontok alapján lehet elvégezni. E körben – a jogvédelem hézagmentességére is tekintettel – külön figyelmet szentel az alkotmányos és törvényi generálklauzulának. A közigazgatási jogvita egyes – konjunktív – fogalmi elemeinek ismertetésével állítja fel azt a három-elemű tesztet, amely alapján megítélhető, hogy az adott jogvita közigazgatási bíróság hatáskörébe tartozik-e. Ennek során ismerteti az „alanyi oldallal”, a „jogi rezsimmel”, valamint a „tárgyi oldallal” kapcsolatos esetjogot.

Kulcsszavak: közigazgatási per; polgári per; esetjog; közigazgatási jogvita; közigazgatási szerv; közigazgatási jog által szabályozott; közigazgatási tevékenység

1. Előzetes megjegyzések

A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi. I. törvény (a továbbiakban: Kp.) elfogadásával a közigazgatási per megszűnt a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: 1952-es Pp.) egyik különleges eljárása lenni. A Kp. 1. §-a értelmében a közigazgatási jogviták elbírálása iránti közigazgatási perben és az egyéb közigazgatási bírósági eljárásban a Kp.-t kell alkalmazni.

A Kp. 6. §-a pedig kimondja, hogy a közigazgatási perben vagy az egyéb közigazgatási bírósági eljárásban a polgári perrendtartás szabályait akkor kell alkalmazni, ha azt e törvény kifejezetten előírja. A polgári perrendtartás szabályait e törvényvel összhangban kell alkalmazni. A közigazgatási per szabályrendszere

tehát – még ha a Kp. a Pp. számos rendelkezését alkalmazni rendeli is – autonóm, a polgári per szabályaitól független eljárási rezsim.¹ Ez pedig a közigazgatási és polgári perek elhatárolásával kapcsolatos gyakorlatra is kihat. A kérdést kifejezetten a közigazgatási bírói út irányából vizsgálom, melynek során a Kúria gyakorlatának bemutatására törekszem.

Nem érdektelen vázlatosan áttekinteni, hogy a 1952-es Pp. XX. fejezetétől a Kp. megalkotásáig vezető út során a jogalkotó mennyiben szentelt figyelmet ezen elhatárolási kérdéseknek. A Polgári Perjogi Kodifikációs Szerkesztőbizottság által megtárgyalt, a polgári perjogi kodifikációról szóló 1267/2013. (V. 17.) Korm. határozat által elkészíteni rendelt Konceptió I. tervezete szerint a Szerkesztőbizottság Javaslatára szerint a meglévő bírósági szervezeti keretek között, ahol nincs különálló közigazgatási bírósági út, a közigazgatási bíráskodás perrendjét a Pp.-be indokolt integrálni. Alternatívaként ugyanakkor felvetette, hogy már a jelenlegi szervezetrendszer mellett is jogforrási elkülönülést lehet biztosítani a közigazgatási perrendi szabályoknak. A Szerkesztőbizottság javaslata külön figyelmet szentelt a közigazgatási és polgári ügyek elhatárolásának is. Rögzítette, hogy el kell határolni a közigazgatási és a polgári ügyeket, és e körben generálklauzula és egy azt kiegészítő példálózó felsorolás használatát tartotta követendőnek. A Szerkesztőbizottság Javaslatára szerint az elhatárolás során különböző rendezőelvek vehetők figyelembe, a vitás területeken a jogalkalmazás döntene a közigazgatási vagy polgári perre tartozás kérdésében. Ugyanakkor felszámolandónak tartotta azt a szabályozási gyakorlatot, hogy külön törvények tartalmazzanak hatásköri, eljárási szabályokat. Külön vizsgálandónak tartotta a közszerződések, a köztisztviselők, a közigazgatási jogkörben okozott kár kérdéseit.²

Az új polgári perrendtartás koncepcióját – amely a fenti felvetést is bemutatta – a Kormány 2015. január 14. napján fogadta el. Ez – a különleges eljárások az új polgári perrendtartásról szóló törvényben és külön törvényben című fejezetében – a Közigazgatási Bíráskodás fejlesztése érdekében az igazságügyi miniszter által létrehozott Munkacsoport koncepcióját is összefoglalta, és rögzítette, hogy annak érdekében, hogy hazánkban a közigazgatási bíráskodás korszerű, a jogtudomány és a joggyakorlat tapasztalatait hasznosító, az európai uniós tagságunkból eredő és a nemzetközi jogi kívánalmaknak megfelelő, a jogszabályokat megfelelő módon érvényre juttatva valósuljon meg, szükséges a közigazgatási bíráskodásra vonatko-

¹ Lásd a Kúria Kpkf.41.208/2021/3. számú végzés, Indokolás [17]; Kfv.IV.37.364/2022/5. végzés, Indokolás [23].

² Az új polgári perrendtartás koncepciója (a továbbiakban: Pp.-konceptió) 35., <https://2015-2019.kormany.hu/download/6/42/40000/20150224%20PP%20konceptio%C3%B3.pdf>

zó szabályok külön törvénybe foglalása. Azt is rögzítette, hogy a közigazgatási bíráskodás kérdéseit részletesen külön előterjesztésben mutatja be az előterjesztő.³

Amint azt a Kp. javaslatának előterjesztői indokolásából megismerhetők, „a közigazgatási perek polgári perrendtartásbeli szabályozása a közigazgatási eszköztár bővülése nyomán már nem képes azt a teljes körű bírói jogvédelmet biztosítani, amelyet a jogállamiság és a hatalommegosztás alkotmányos elvei, továbbá az európai jog megkövetel. Ezt felismerve a Kormány a közigazgatási perrendtartás kodifikációjáról szóló 1011/2015. (I. 22.) Korm. határozatában felhatalmazást adott a közigazgatási perrendtartás koncepciójának kidolgozására.”

A Kormány 2015. május 13-i ülésén megtárgyalta és elfogadta a közigazgatási perrendtartás koncepciójáról szóló jelentést,⁴ és a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény és az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény előkészítésével összefüggő egyes feladatokról szóló 1352/2015. (VI. 2.) Korm. határozatában felhívta az igazságügyi minisztert, hogy készítsen előterjesztést a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény tervezetéről a közigazgatási perrendtartás kodifikációjáról szóló 1011/2015. (I. 22.) Korm. határozat alapján létrehozott Közigazgatási Perjogi Kodifikációs Bizottság részvételével. A Kp.-konceptió a fenti kérdések egy részét eldöntötte: a bírói út terjedelmét a közigazgatási jogvita fogalmához kapcsolódó generálklauzula alapján határozta meg, figyelembe véve annak tárgyi oldalát és jogági szabályozottságát. Csak a közigazgatási szerződésekkel kapcsolatos jogviták körében azonosított a koncepció a közigazgatási bíróság és a polgári (rendes) bíróság hatáskörének elhatárolásával kapcsolatos kérdést.

Tárgyunk szempontjából a Kp. generálklauzulája mellett indokolt a jogvédelem hézagmentességére is kitérni. Ezt a fogalmat a Pp. koncepciója,⁵ a Kp. koncepciója⁶ és a törvényjavaslat előterjesztői indokolása is abban az értelemben használja, hogy a közigazgatás cselekvése, tevékenysége annak formájától függetlenül bíróság által ellenőrizhető kell legyen.

Már a koncepciókban is megjelent két olyan témakör, amelyekben az eljárásjogi kódexekben a jogalkotó eldöntötte a közigazgatási és polgári bírói út közötti elhatárolást: a közszolgálati pereket a közigazgatási, a közigazgatási jogkörben okozott kár megtérítése iránti pereket pedig polgári peres útra terelte.

³ Pp.-konceptió, 20–23.

⁴ Lásd Részletes jelentés a közigazgatási perrendtartás koncepciójának előkészítéséről (a továbbiakban: Kp.-konceptió), <https://2015-2019.kormany.hu/download/9/c8/50000/20150514%20Jelent%C3%A9s%20a%20k%C3%B6zigazgat%C3%A1si%20perrendtart%C3%A1s%20koncepti%C3%B3j%C3%A1nak%20el%C5%91k%C3%A9sz%C3%ADt%C3%A9s%C3%A9r%C5%91l.pdf>

⁵ Pp.-konceptió, 21.

⁶ Kp.-konceptió, 8.

2. Generálklauzula és hézagmentesség

Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdése úgy rendelkezik, hogy: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el. [...] Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”

Figyelemmel arra, hogy az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdése szerint a törvény alapján létrehozott jogalanyok számára is biztosítottak azok az alapvető jogok, valamint őket is terhelik azok a kötelezettségek, amelyek természetüknél fogva nem csak az emberre vonatkoznak, a jogorvoslathoz, a bírói úthoz, a tisztességes eljáráshoz való jog, továbbá a jogorvoslathoz való jog mindenkit (minden jogalanyt) megillet.

A XXVIII. cikk (1) bekezdése – a tulajdonképpeni tisztességes eljáráshoz való jog (*fair trial*) tételezése mellett – általában biztosítja azt, hogy a „vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit” bíróság bírálja el. Erre figyelemmel kell értékelni a (7) bekezdés rendelkezéseit. A jogorvoslati jog alaptörvényi szabályának két tényállási elemét kell vizsgálni: van-e bírósági, hatósági vagy más közigazgatási döntés, továbbá, hogy ez az érintett jogát vagy jogos érdekét sérti-e. Ez azt jelenti, hogy ha mindkét elem megvalósul, az Alaptörvény biztosítja a jogorvoslathoz való jogot.

Az előbbi rendelkezések – leegyszerűsítve – azt jelentik, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogait, jogos érdekeit vagy kötelezettségeit bíróság bírálja el. Mivel az Alaptörvény semmilyen megszorító rendelkezést nem tartalmaz, a XXVIII. cikk tartalmát tekintve maga a generálklauzula, vagyis a legszélesebb körben biztosítja a bírói utat anélkül, hogy azzal kapcsolatban bármilyen differenciálást vagy akár a jogviták jellegére utalást tartalmazna.

Ha erre figyelemmel vizsgáljuk meg a három bírósági eljárási kódex, a büntető-eljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (a továbbiak: Be.), a Kp. és a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) tárgyi hatályára vonatkozó rendelkezéseit, a következőket kell megállapítanunk.

A Be. 9. § (1) bekezdése szerint a magyar büntető joghatóság alá tartozó ügyekben a büntetőeljárást e törvény szerint kell lefolytatni. A Kp. 1. §-a arról rendelkezik, hogy a Kp.-t kell alkalmazni a közigazgatási jogviták elbírálása iránti közigazgatási perben és az egyéb közigazgatási bírósági eljárásban, továbbá, hogy a Kp. hatálya nem terjed ki azon közigazgatási jogviták elbírálására, amelyekre törvény más bírósági eljárási szabályok alkalmazását rendeli. A Pp. 1. § (1) bekezdése ezekhez képest úgy rendelkezik, hogy e törvényt kell alkalmazni a bíróság eljárására,

ha jogszabály biztosítja a bírói utat és törvény nem rendeli eltérő szabályok alkalmazását. Ha e rendelkezéseket az Alaptörvény XXVIII. cikkére tekintettel együtt értelmezzük, levonható az a következtetés, hogy a hézagmentes bírói út azt jelenti, hogy ha a jogalkotó az adott ügyet nem utalja a Be. vagy a Kp. tárgyi hatálya alá, akkor abban a bíróság polgári peres (vagy nemperes) eljárásban fog eljárni.

Szükségszerűnek, a közigazgatási bíráskodás az önálló perjogi kódex léte melletti legfontosabb újításának tartom, hogy a jogalkotó mintegy százhusz év elteltével szakított a közigazgatási bírói útra tartozó ügyek taxációs meghatározásával. E kérdés nemcsak a közigazgatási bíróságról szóló törvény képviselőházi vitájában⁷ merült fel, hanem – amint azt MAGYARY ZOLTÁN közléséből is tudjuk – WLASSICS GYULA, a Magyar Királyi Közigazgatási Bíróság elnöke is rámutatott már 1930-ban: „Semmi kétség, ha még a messze jövő képe is az, hogy a kontenciózus közigazgatási ügyek egyenesen elvi alapon taxáció nélkül kerüljenek a közigazgatási bíráskodás elé, de mindenesetre ez lesz a közigazgatási bíráskodás fejlődésének végállomása”.⁸ Ezzel együtt az alkotmányos generálklauzulára figyelemmel másodlagos, jelentős részben kodifikációs jellegű az a kérdés, hogy a jogalkotó miként határozza meg a közigazgatási jogvita fogalmát: taxációval vagy törvényi generálklauzulával.⁹ Míg a törvényi generálklauzula az – az általam is helyesnek és követendőnek tartott – szabályozási mód, amely a közigazgatási tárgyú jogviták teljes köre esetén biztosítja a közigazgatási bírói utat, addig a taxációs szabályozási mód szükségszerűen kihagyna egyes közigazgatási tárgyú jogvitákat, amelyekben a fentiek értelmében nem a Kp., hanem a Pp. szabályai szerint járna el a bíróság. Amint arra a Kp.-koncepció is rámutatott, a más bírósági útra utalt, de közigazgatási természetűnek is minősíthető jogviták esetén a jogvédelem más bíróság előtt biztosított, ez a hézagmentességet nem veszélyezteti.¹⁰ Hasonló álláspontra helyezkedett a Kúria Kfv.37.266/2024/5. számú határozatában, amikor rámutatott, hogy „ha a felsőoktatási intézmény az autonómiáján túlmutató, a dolgozó jogait és kötelezettségeit

⁷ Lásd a Képviselőház 1896. május 18-i, 20-i és 21-i ülésnapján tartott vitában MESKÓ LÁSZLÓ, HIERONYMI KÁROLY, POLÓNYI GÉZA, MARKFALVAY GÉZA, PERCEL DEZSŐ, HOLLÓ LAJOS, PULSZKY ÁGOST, GULNER GYULA, és TISZA ISTVÁN felszólalásait. Képviselőházi napló, 1892. XXXIII. kötet; 1896. május 11–június 30. 59–113.

⁸ Idézte TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ igazságügyi miniszter a T/12234 A közigazgatási perrendtartásról és a T/12233 Az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvényjavaslatok együttes általános vitájában elmondott nyitóbeszédében, 2016. október 10. napján, továbbá az Alaptörvény hetedik módosításáról szóló javaslat általános vitáján elmondott nyitóbeszédében, valamint TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ: A rendszerváltoztatás mostohagyermeké révbe ér, avagy az önálló közigazgatási bíráskodás megteremtéséhez vezető jogalkotói út. *Acta Humana*, 2019. (1), 7–22., 12. DOI: <https://doi.org/10.32566/ah.2019.1.1>

⁹ Kfv.37.266/2024/5., Indokolás [36].

¹⁰ Kp.-koncepció 11.

közvetlenül és súlyosan érintő döntést hoz, az ezzel kapcsolatos körülmények bírósági úton – bár nem közigazgatási perben – felülvizsgálhatóak”.¹¹

Megjegyzendő, hogy az egyes jogviták „ügyútvonala” tekintetében a jogalkotó az alkalmazandó anyagi jog változtatásával az alkalmazandó eljárásjogot is meg tudja változtatni (például dekriminalizációval közigazgatási hatósági hatáskörbe utalja egy magatartás szankcionálását).

3. A közigazgatási bírói út

A Kp. 5. §-ával kapcsolatban korábban azt feltételeztük, hogy csak a közigazgatási jogvita értelmezése hordozhat nehézséget, valamennyi más esetben ez egyértelműen megállapítható. A közelmúltban azonban azt tapasztaltuk, hogy más esetekben is felmerültek értelmezési kérdések. Jelenleg leginkább abban, hogy az adott, helyi önkormányzat működésével összefüggő, kormányhivatal által indított közigazgatási per a Kp. 5. § melyik pontja alá tartozik. Tanulmányom kereteit túlfeleztené az önkormányzati normakontroll-eljárás és a közigazgatási jogvita fogalmi összehasonlítása, annyit azonban meg kell jegyeznünk, hogy nem minden önkormányzati döntés normatív. Viszont azt is hozzá kell tennünk, hogy lehetnek olyan önkormányzati döntések, amelyek jogszerűségének vizsgálata akár polgári perre is tartozhat. Ezek sajátossága az, hogy – amint azt későbbiekben bemutatom – nem normatívak, és a közigazgatási jogvita összetett fogalmának valamely definíciós eleme hiányzik.

A közigazgatási bíróság hatáskörébe utalt közjogi jogviták esetén „a közigazgatási pert indíthat”, vagy a „bíróság a közigazgatási perekre vonatkozó szabályok szerint bírálja el” fordulat alapján állapítható meg, hogy az ügyben közigazgatási és nem polgári pernek van helye.

Bár a Kp. 5. §-a egyértelműen meghatározza, a közszolgálati jogvita esetében is találkozunk olyan törvényi rendelkezéssel, amely külön is rögzíti, hogy az adott jogvita közszolgálati jogvita, vagyis nem csak a Kp. fogalommeghatározása alapján kell eldöntenünk.

Mivel Magyarországon nincs közszerződésekről szóló törvény, a közigazgatási szerződésekkel kapcsolatban csak arra kell figyelemmel lennünk, hogy az adott szerződésre vonatkozó anyagi jogi szabályok rögzítik-e, hogy az közigazgatási szerződés.¹²

¹¹ Kfv.37.266/2024/5., Indokolás [36].

¹² A „közszerződések” hovatartozása kérdésével kapcsolatban lásd F. ROZSNYAI KRISZTINA: D mint dichotómia, dominancia és dualizmus. *Jogtudományi Közöny*, 2024. (12), 533–543., 539. DOI: <https://doi.org/10.59851/jk.79.12.1>

3.1. A közigazgatási tevékenység fogalmának meghatározása

Míg a Kp. a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (1952-es Pp.) 324. §-ához képest tárgyi hatályát a joghatás kiváltására alkalmas vagy arra irányuló közigazgatási cselekmény (aktus) fogalmára alapozza, az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) a tárgyi hatályát – az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (a továbbiakban: Et.) az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről szóló 1981. évi I. törvény (a továbbiakban: Áe.), majd az azt felváltó, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) szabályozásával azonosan – a hatósági ügy fogalmával határozza meg.

Az 1952-es Pp. 324. §-a és a Ket. (korábban Áe.) hatósági ügy fogalma között nem volt megfigyelhető definíciós ellentét, hiszen mindkettő középpontjában – a közigazgatási határozat fogalma mellett – a hatósági ügy fogalma állt. Vagyis – legalábbis e körben – a 1952-es Pp. XX. fejezete alkalmazási köre és a Ket. tárgyi hatálya maradéktalanul fedésben volt. A Kp.-t megelőző eljárási rezsimben a hatósági eljárás tárgya (hatósági ügy) és a közigazgatási per tárgya (hatósági ügyben hozott határozat) elválaszthatatlanul egymásra épült.

Ehhez képest a Kp. közigazgatási generálklauzulája nem kizárólag a hatósági ügyben hozott határozat felülvizsgálatának lehetőségét biztosítja, sőt egyáltalán nem arra szabályoz, hanem aktustani megközelítéssel a közigazgatási cselekmény fogalmára épít a közigazgatási per tárgyának meghatározásakor.

A 2018-ban hatályba lépett hatósági eljárási törvényekkel [ideértve az Ákr. 8. § (1) bekezdésében meghatározott kivett eljárásokat szabályozó törvényeket is] szemben megfogalmazható az a – már az Ákr. koncepciójában megjelenő – követelmény, hogy a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon, észszerű határidőn belül, indokolt döntéseket hozva, közigazgatási perben való elbírálására alkalmas módon intézzék el az ügyeket. Szabályozási szempontból a Kp. az Ákr. mellett a kivett eljárások közigazgatási cselekményeit is a tárgyi hatálya alá vonja. Másképp megfogalmazva ez azt jelenti, hogy az Ákr., az Air., de a Tpv. vagy éppen az Mnb.tv. stb. egyaránt olyan eljárási szabályrendszerek, amelyek a közigazgatási perre „ráhordó”, azt megelőző eljárások keretként szolgálnak. Ezek azonban a magyar közigazgatási hatósági eljárásjogi hagyományainak megfelelően tárgyi hatályukat nem a közigazgatási cselekmény fogalmára támaszkodva, hanem – legalábbis lényegét tekintve – a hatósági ügyként (vagy ahhoz hasonló körülírással) határozzák meg.

A hatósági eljárási törvények és a Kp. tárgyi hatályának eltérő szempontú meghatározásából kényszerítőleg legalább két dolog következik: egyrészt a 2018 előtti

felsőbíróági gyakorlat nem, vagy csak igen korlátozottan vehető figyelembe e körben, másrészt – és erről a Kp. 4. § (5) bekezdése kifejezetten rendelkezik is – a közigazgatási tevékenység felek általi megjelölése a bíróságot nem köti, azt annak tartalma szerint hivatalból veszi figyelembe a bíróság.

A pénzügyi támogatásokkal kapcsolatos perek hatásköri kérdéseiről szóló 1/2012. (XII. 10.) KMK-PK vélemény ugyan eltérő eljárásjogi rezsimre idején született, de már akkor sem a közigazgatási hatósági ügy fogalmából indult ki annak megítélése során, hogy az adott jogviszony közigazgatási vagy polgári bírói útra tartozik-e. Kifejezetten közigazgatási hatáskör irányából ragadta meg a problémát akkor, amikor kinyilvánította, hogy a pénzügyi támogatásokkal összefüggő perek az alapján minősülhetnek polgári vagy közigazgatási ügynek, hogy a támogatási jogviszony vonatkozásában valamely szervezet részére a jogszabály tételes rendelkezése biztosít-e közigazgatási hatósági hatáskört. Közigazgatási hatáskör csak akkor állapítható meg, ha arról jogszabály – az első fokon eljáró hatóság megnevezésével – egyértelműen rendelkezik. A jogviszonyban jelentkező közjogi elemek vagy bármely résztvevő „közhatalmi-jellegű” státusza a támogatási döntést nem teszi közigazgatási határozattá, közigazgatási pernek csak az 1952-es Pp. XX. fejezete szerinti feltételek maradéktalan érvényesülése esetén lehet helye. Amennyiben jogszabály közigazgatási hatáskört a jogviszonyban szereplő szervezet részére kifejezetten nem biztosít, úgy a jogviszony az egyes közjogi elemek ellenére is a Ptk. 1. § (1) bekezdése szerinti polgári jogi jogviszonynak minősül, és a jogvita a polgári bíróság hatáskörébe tartozik.

A több kollégium ügykörét érintő eljárásjogi tárgyú elvi iránymutatásoknak az új Pp. és a Kp. hatálybalépésére tekintettel történő felülvizsgálatáról szóló 2/2017. Közigazgatási–munkaügyi–polgári jogegységi határozat nem tekintette irányadónak a KMK-PK véleményt, tekintettel a Pp. és a Kp. hatálybalépésére. Ugyanakkor a jogegységi tanács hangsúlyozta, hogy a véleményben foglalt – a Pp. és a Kp. szabályaival összeegyeztethető – jogi okfejtések, érvek és elvi megállapítások továbbra is figyelembe vehetők az új eljárásokban.

A Pp. és a Kp. normaszövegének értelmezésében, a jogi érvelés alátámasztásában ezek tehát felhasználhatók. Ennek következményeit vonta le a gyakorlat, amikor rámutatott, „[n]yilvánvaló, hogy ez az értelmezés a Kp. generálklauzula-jellegű szabályozása okán a Kp. szabályozási keretei között nem volt tartható”.¹³

Ahhoz, hogy eldönthető legyen, hogy közigazgatási jogvitának van-e helye valamely ügyben, a Kp. által felállított többszintű definíció valamennyi elemének vizsgálata szükséges. A többszintű definíció körében a Kp. 4. §-a tartalmazza a közigazgatási jogvita meghatározását; a többszintű szabályozás első lépcsője a Kp.

¹³ Kúria Kpkf.39.649/2020/2., Indokolás [34] bekezdés; Kpkf.39655/2020/2., Indokolás [37] bekezdés.

4. § (1) bekezdésében annak kimondása, hogy a közigazgatási jogvita tárgya a közigazgatási tevékenység jogszerűségével kapcsolatos jogvita. A Kp. második lépcsőként a 4. § (1) bekezdésében meghatározza a közigazgatási tevékenység három elemét: közigazgatási szerv valósította meg („alanyi oldal”); a közigazgatási jog által szabályozott tevékenység („jogi rezsim”); az azzal érintett jogalany jogi helyzetének megváltoztatására irányul vagy azt eredményezi, tehát joghatást kiváltó („tárgyi oldal”). A Kp. 4. § szövege a (2) és (3) bekezdésében ezen kívül értelmezést segítő meghatározást ad a közigazgatási tevékenység, illetve a közigazgatási cselekmény vonatkozásában, emellett a további bekezdések is újabb értelmezést segítő rendelkezéseket tartalmaznak. A többszintű definíció valamennyi elemének vizsgálatával és azok összegzése alapján levont következtetéssel állapítható meg, hogy a kereset közigazgatási per tárgyát képezi/képezheti-e.¹⁴ E körben indokolt utalni arra, hogy a Kp. koncepciója a közigazgatási perjogi generálklauzulával kapcsolatban az alanyi oldalnak nem tulajdonított jelentőséget.

3.2. Az alanyi oldal

A Kp. 4. § (7) bekezdése ad egy meghatározást arra, hogy mit, illetve kit kell közigazgatási szervnek tekinteni. Ebben a definícióban azonban a szervi és a hatáskör-alapú megközelítés keverednek. Mi következik ebből?

Egyrészt az, hogy a közigazgatási cselekmény szempontjából a szervtípustól függetlenül közigazgatási szervnek kell tekinteni a jogszabály által közigazgatási cselekmény megvalósítására feljogosított egyéb szervezetet vagy személyt.

Másrészt a szervi szempontból meghatározott alanyok esetén a hatáskörnek csak annyiban van jelentősége, ha a cselekményt annak önálló feladat- és hatáskörrel felruházott szervezeti egysége, közege, tisztségviselője vagy szerve valósította meg. De honnan tudhatjuk, hogy az a szerv e körbe tartozik-e? A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Ksztv.) meghatározza a központi államigazgatási szerveket, a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény a kormányzati igazgatási szerveket. De a teljesség igénye nélkül említhetnénk még a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényt (a továbbiakban: Möt.), a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvényt, a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvényt vagy az egyes köztestületekre vonatkozó törvényeket.

¹⁴ Kpkf.39.470/2020/2.

Megjegyzendő, hogy az Ákr. 9. §-a szerint hatóság az a szerv, szervezet vagy személy, amelyet (akit) törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati hatósági ügyben önkormányzati rendelet hatósági hatáskör gyakorlására jogosít fel, vagy jogszabály hatósági hatáskör gyakorlására jelöl ki. Ez a Kp. 4. § (7) bekezdés 1. pont e) pontjának megfeleltethető. Ez pedig a gyakorlatban azt is jelenti, hogy hogy nemcsak a forma, hanem a hatáskör is meghatározó jelentőségű lehet.

Kpkf. 39.470/2020/2. határozatában a Kúria kifejtette, hogy „a Kp. 4. § (7) bekezdés 1. pontja e) alpontjában foglaltak – kvázi közigazgatási szervek meghatározása – vizsgálatával sem állapítható meg, hogy az alperesek közigazgatási szerveknek minősülnek. A Kp. ugyan a kvázi közigazgatási szervek körének megállapításával szinte határok nélkülivé tette a közigazgatási szervek körét, azáltal, hogy generálisan megengedi a közigazgatási tevékenységek kiszervezését bármilyen szervezetre vagy személyre, azonban ennek korlátját képezi, hogy fogalmi elemként rögzíti a közigazgatási tevékenység megvalósítását is.”¹⁵

A gyakorlat a hatósági feladatra felhatalmazottság oldaláról közelítve ítéli meg, hogy az adott tevékenységet megvalósító szerv hatóságnak minősül-e. Így a Kfv.37.906/2020/7. számú végzésében a Kúria az ügyi feladatok ellátásában közreműködő közigazgatási szervek között a hatáskör alapján tette meg azt a distinkciót, hogy a törvény ügyi közlekedési hatóságként a fővárosi és a megyei kormányhivatalokat jelölte ki, ők minősülnek tehát hatóságnak a közúti közlekedési hatósági ügyekben. Az ügyi közlekedési nem hatósági feladatok, így az üzemeltetés, fenntartás, ellenőrzés és vizsgálat a helyi közút kezelőjének, azaz a helyi önkormányzatnak a feladata. Ennek során a helyi önkormányzat, bár közigazgatási szerv, nem minősül hatóságnak. Hasonló álláspontra helyezkedett a Kúria a Kpkf.40.523/2021/2. számú határozatában.

A Kúria Kpkf.VI.40.029/2021/2. számú döntésében kimondta, hogy a nyomozati, ügyészi cselekmények, intézkedések annak ellenére sem lehetnek közigazgatási jogvita tárgyai, hogy a Ksztv. 1. § (1) bekezdés hatálya alá tartozóan a rendőrség, nyomozó hatóság központi államigazgatási szervnek minősül, döntése joghatás kiváltására alkalmas, a felperes mint sértett jogi helyzetét befolyásolja.

3.3. A jogi rezsim

A Kúria a közigazgatási bírói út kapcsán nem a megelőző eljárás tárgyi hatálya alapján, hanem a Kp. 4. §-ából kiindulva vizsgálja, hogy az adott jogvita közigazgatási bíróságra tartozik-e. Ennek azonban csak egyik eleme a 4. § (3) bekezdés a)

¹⁵ Kpkf.39.470/2020/2., Indokolás [11].

pontjában megjelölt egyedi döntés mint a hatóságnak az – egyebek mellett – Ákr. 7. § szerinti hatósági ügyben hozott döntése. Azt, hogy fennáll-e a közigazgatási szabályozottság, nem pusztán formai (milyen eljárási törvény vonatkozik rá?), hanem tartalmi szempontból is vizsgálni kell. A tartalmi vizsgálatunk egyik lehetséges szempontja a közjog–magánjog elhatárolása lehet. E körben segítséget nyújthat a jogági elhatárolás szempontjainak a Kúria 1/2022. számú KPJE határozatban tett alábbi összefoglalása:

„A magánjog és a közjog területének elhatárolása legegyszerűbben a magánérdek és a közérdek mentén lehetséges. A magánjog a személyeket megillető alanyi jogok biztosítását, gyakorolhatóságát, jogilag elismert érdekeinek előmozdítását szolgálja. A közjog a közhatalom kiépítését, fenntartását és gyakorlását szabályozza. Ebből következően a kétféle jogviszony elhatárolásának egyik alapja a közhatalom gyakorlására való feljogosítottság (illetve annak hiánya) az adott jogviszonyon belül.

A magánjogi viszonyok jellemzően mellérendeltségi (horizontális) viszonyok, a közjogi viszonyok jellemzően alá-, fölérendeltségi (vertikális) jellegűek.

Az egyes jogviszonyok jogági elhatárolása során nem csak a felek egymáshoz való viszonya jelenthet kiindulási pontot (ún. egyenlőségi elhatárolás), hanem az is, hogy a jogviszony tartalmát a felek mennyiben alakíthatják (autonómia elhatárolás), mennyiben jelenik meg a közérdek érvényesülése (érdek alapú elhatárolás), van-e mód a közvetlen kényszer pl. bírság alkalmazására (kényszer alapú elhatárolás), végül mennyiben tekinthetőek a vonatkozó szabályok kógensnek vagy diszpozitívnek (formai elhatárolás).

A közjog és a magánjog elhatárolása a jogrendszer egyik meghatározó sajátossága, vannak azonban olyan komplex jellegű jogviszonyok, amelyekben a közjogi és a magánjogi elemek egyaránt jelen vannak.”¹⁶

Míg korábban a támogatási jogviszonyokkal kapcsolatban vitatott volt, hogy közigazgatási vagy polgári bírósági útra tartoznak, az az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 2016 óta maga rendelkezik az elhatárolási szempontokról. Így 48. § (1) bekezdése szerint az államháztartás alrendszerei terhére támogatás *a*) közigazgatási hatósági határozattal vagy hatósági szerződéssel, *b*) támogatói okirattal vagy támogatási szerződéssel jogszabály vagy egyedi döntés (a továbbiakban: támogatási döntés) alapján, pályázati úton vagy pályázati rendszeren kívül nyújtható. A 48/A. § (1) bekezdése pedig rögzíti, hogy a 48. § (1) bekezdés *a*) pontja szerinti közigazgatási jogi jogviszonyban és a 48. § (1) bekezdés *b*) pontja szerinti polgári jogi jogviszonyban (a továbbiakban együtt: támogatási jogviszony) a kötelezettségvállalási jogkört gyakorló személy (a továbbiakban: támogató) a támoga-

¹⁶ 1/2022. KPJE [17]–[20].

tás nyújtására, a kedvezményezett pedig – ha a támogatás jellege egyébként nem zárja ki – a számára megállapított kötelezettség teljesítésére köteles.

Kiemelést érdemel a Kúria eljáró bíróságot kijelölő Kfv.35.400/2020/10. számú végzése, amely bár a fentiek szerint vizsgálta, hogy az alapul fekvő ügy közigazgatási jogvita-e, és rögzítette, hogy nem vitatottan a támadott döntést közigazgatási szerv hozta, illetve a döntése a felperes jogi helyzetét megváltoztatta. Azt is vizsgálta kellett azonban, hogy az alperesi jogelőd eljárása a közigazgatási jog hatálya alá tartozott-e. Ennek nemlegességének megállapítása mellett azt is kimondta, hogy a támogatói okirattal létrejövő szerződéses jogviszony polgári jogi jogviszony, abban mögöttes szabályként az Ákr. rendelkezései nem alkalmazhatók. A kedvezményezett a támogatási összeg kifizetése iránti igényét – eredménytelen kifogást követően – polgári perben érvényesítheti. A kifogás elutasítása tárgyában hozott döntés nem lehet közigazgatási jogvita tárgya.

Talán meglepőnek tűnik, de a Kúria hatásköri tanácsa már többször rögzítette, hogy a jegyző birtokvédelmi eljárása a magánjogi jogvédelem biztosítására szolgáló speciális eljárás. A birtokháborítást a Ptk. rendezi, az polgári jogi jogviszony. Ebből adódóan a birtokháborítási ügyben nem alkalmazhatóak a közigazgatási hatósági eljárásnak a jogorvoslatra vonatkozó szabályai sem, így tehát hiányzik a közigazgatási jogvita fogalmi elemei közül a közigazgatási jog általi szabályozottság.¹⁷

Egy felsőoktatási intézmény etikai eljárásával kapcsolatban a Kúria ugyancsak a közigazgatási jog által szabályozottság kérdését vizsgálta. Abban az ügyben a megelőző eljárás közigazgatási jog által szabályozottsága szempontjából nem annak van jelentősége, hogy az etikai eljárást a Kp. 4. § (7) bekezdés *d)* pontja első vagy második fordulata szerinti szerv folytatta le. A felperes által analógiaként állított és a Kúria Kfv.II.37.124/2023/10. számú ítéletében elbírált jogvitában alkalmazott, a Magyar Állatorvosi Kamaráról, valamint az állatorvosi szolgáltatói tevékenység végzéséről szóló 2012. évi CXXVII. törvény (MÁOK tv.) éppúgy, mint számtalan köztestületre vonatkozó törvény, tartalmaz etikai ügyekre vonatkozó rendelkezéseket. Így – eltérő részletességgel és szabályozási módon – a tervező- és szakértő mérnökök, valamint építészek szakmai kamaráiról szóló 1996. évi LVIII. törvény, az Országos Magyar Vadászkamaráról szóló 1997. évi XLVI. törvény, a gazdasági kamarákról szóló 1999. évi CXXI. törvény, a Magyar Növényvédő Mérnöki és Növényorvosi Kamaráról szóló 2000. évi LXXXIV. törvény, a személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól szóló 2005. évi CXXXIII. törvény, az egészségügyben működő szakmai kamarákról szóló 2006. évi XCVII. törvény, a Magyar Könyvvizsgálói Kamaráról, a könyvvizsgálói tevékenységről, valamint a könyvvizsgálói közfelügyeletről szóló 2007. évi LXXV.

¹⁷ Lásd például a Kúria Kpk.IV.39.506/2022/3., Indokolás [7].

törvény, a Magyar Agrár-, Élelmiszergazdasági és Vidékfejlesztési Kamaráról szóló 2012. évi CXXVI. törvény, a magyar építészetéről szóló 2023. évi C. törvény is tartalmaz az etikai ügyekkel, etikai eljárással, illetve az etikai bizottságokkal kapcsolatos rendelkezéseket. Ezzel szemben a Kúria rámutatott arra, hogy önmagában az Nftv. 11. § (1) bekezdés *a*) pontjának – a felsőoktatási intézmény szabályozási autonómiáját biztosító – megengedő szabálya nem teszi az SZMSZ valamennyi rendelkezését közigazgatási jog által szabályozottá. A közigazgatási jog általi szabályozottság hiányából pedig az is következik, hogy az Etikai Kódex és az Etikai Bizottság ügyrendje nem tekinthető a Kp. 4. § (3) bekezdés *c*) pontja szerinti egyedi ügyben alkalmazandó általános hatályú rendelkezésnek.¹⁸

A Kúria megállapította, hogy a Tudományetikai Kódex nem jogszabály, nem jogi norma, ezért a támadott döntést ugyan közigazgatási szerv hozta, azonban az nem közigazgatási jog által szabályozott, így – főszabály szerint – nem lehet közigazgatási jogvita tárgya.¹⁹

A Kúria Kpk.IV.39.016/2025/3. számú végzésében egy helyi önkormányzat és az általa létrehozott önkormányzati intézmény között létrejött vagyonkezelési szerződéssel kapcsolatos perben oldotta fel a bíróságok közötti negatív hatásköri összűtközést. Megállapította, hogy a közigazgatási tevékenység további fogalmi eleme a közigazgatási jog általi szabályozottság, amely a konkrét jogvitában hiányzott. Az alperesi önkormányzati intézmény javára szerződéssel alapított vagyonkezelési jog a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (a továbbiakban: Nvtv.) 11. § (1) és az Mötv. 109. § (1) bekezdésén alapul. Az Nvtv. és az Mötv. rendelkezései meghatározzák a vagyonkezelési jog gyakorlására jogosultak körét, a vagyonkezelői jog terjedelmét, a vagyonkezelőt megillető jogokat és kötelezettségeket, valamint a vagyonkezelési szerződés rendkívüli és azonnali felmondásának esetköreit. A vagyonkezelő a szerződésből eredő kötelezettségének megszegésével okozott károkért a polgári jog általános szabályai szerint felel. A vagyonkezelési szerződés tehát olyan, a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvényben (a továbbiakban: Ptk.) nem szabályozott szerződés, amelyre az Mötv., az Nvtv. és az önkormányzati vagyonról szóló 11/2013. (VII. 02.) rendelete (a továbbiakban: Vagyonrendelet) mellett a Ptk. kötelmi jogi, a szerződésekre vonatkozó általános szabályait, valamint a Ptk. egyéb rendelkezéseit kell alkalmazni. A felek az Mötv., az Nvtv. és a Vagyonrendelet mellett maguk is kikötötték a Ptk. alkalmazhatóságát a vagyonkezelési szerződésben nem szabályozott kérdésekre. Az Mötv., az Nvtv., a Vagyonrendelet és a vagyonkezelési szerződés nem szabályoz számos, szerződésekkel kapcsolatos kérdést, ideértve az érvénytelenséget, megtámadhatóságot, illetve

¹⁸ Kfv.IV.37.266/2024/5., Indokolás [31] és [35].

¹⁹ Kpkf.39.413/2022/2., Indokolás [32].

ezek jogkövetkezményeivel kapcsolatos kérdéseket. Ezekre egyértelműen a polgári jog szabályai vonatkoznak, amin az sem változtat, hogy a vagyonkezelési szerződést a helyi önkormányzat és az önkormányzati intézmény közfeladat ellátása érdekében kötötték.

Örökbefogadás felbontása kapcsán létrejött negatív hatásköri összeütközés feloldásával kapcsolatos eljáró bíróság kijelölése tárgyában hozott végzésében a Kúria megállapította, hogy – mivel a felperesek többször hangsúlyozták, hogy keresetlevelükben az örökbefogadást engedélyező közigazgatási határozat jogszerűségét nem vitatták – a közigazgatási jogvita Kp. 4. § (1) bekezdése szerinti konjunktív feltételeinek vizsgálata alapján a konkrét esetben nem állt fent közigazgatási per alapjául szolgáló közigazgatási jogvita, közigazgatási jogi helyett egyértelműen a polgári jogi szabályozottság áll fent, ezért – a Kp. 4. § (1) bekezdésen kívül, figyelemmel a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény 21. § (6) bekezdésére is – közigazgatási bíróság nem rendelkezik hatáskörrel az ügy elbírálására.

A teljes képhez az is hozzátartozik, hogy a közigazgatási jog által meghatározottság kérdése nemcsak a magánjoggal, hanem a büntetőjoggal összefüggésben is felmerült. A Kúria a Kpkf.VI.40.029/2021/2. számú döntése szerint a nyomozóhatóság és az ügyészség a büntetőjog által szabályozott területen, és nem a közigazgatási jog általi szabályozottság talaján jár el, e tevékenységek tekintetében az Ákr. 7. § (1) bekezdés hatálya alá eső hatósági ügy fel sem merülhet. Ezért a közigazgatási jogi szabályozottság hiánya önmagában olyan pergátló akadály, amely a tevékenység közigazgatási bíróság előtti megtámadását kizárja.

3.4. A tárgyi oldal – joghatás kiváltására alkalmasság

A másik két definíciós elem teljesülését követően kell vizsgálni, hogy a közigazgatási tevékenység joghatást vált-e ki, azaz a közigazgatási tevékenység az azzal érintett jogalany jogi helyzetének megváltoztatására irányul, vagy azt eredményezi. Vagyis, ha a tevékenységet közigazgatási szerv végzi is, melyet a közigazgatási jog szabályoz, azonban a tevékenység az azzal érintett jogalany jogi helyzetének a megváltoztatását, a joghatás kiváltására való alkalmasságot nem hordozza magában, akkor nem minősül közigazgatási tevékenységnek, s mint ilyen közigazgatási per tárgya sem lehet.

Így, ha a fenntartói jogátadással kapcsolatos regisztratív eljárás lefolytatására irányuló adatlap egy előre rendszeresített formanyomtatvány kérelem, nem minősül sem közigazgatási határozatnak, sem egyedi döntésnek, mivel nem tartalmaz döntéstartalmú akaratnyilvánítást, a közigazgatás elé vitt ügyet nem rendezi,

az azzal érintett jogalany jogi helyzetének a megváltoztatását, a joghatás kiváltására való alkalmasságot annak kizárólag nyilvántartási célokat szolgáló regisztratív jellege okán nem hordozza magában, így közigazgatási jogvita tárgyát nem képezheti.²⁰

Közigazgatási jogvita tárgya kizárólag a közigazgatási szerv közigazgatási tevékenysége lehet, és ennek megítélése során vizsgálni kell a cselekmény, a döntés tartalmát. A Kpkf.40257/2020/2. számú végzésében rámutatott, hogy a tartalma szerint a tájékoztató levelek is közigazgatási cselekménynek minősülhetnek, és ekként közigazgatási jogvita tárgyát képezhetik. A bíróság hivatalból, annak tartalma szerint veszi figyelembe, minősíti a közigazgatási tevékenységet, és azt a megfelelő eljárásban bírálja el. E rendelkezéshez kapcsolódóan a Kp. 45. § (2) bekezdése kimondja, hogy a bíróság a téves formában megvalósított közigazgatási tevékenységet a tartalmának megfelelő eljárási rendben bírálja el, amelyről végzést hoz, és a végzés ellen fellebbezésnek van helye. Hasonló következtetésre jutott a Kúria akkor is, amikor rámutatott, hogy egyedi döntés nem csupán alakszerű határozat vagy végzés lehet, hanem akár alakszerűtlen formában megjelenő közigazgatási aktus is, amelynek jogszerűsége így közigazgatási jogvita tárgyát képezheti.²¹ Ugyanakkor abban is töretlen a bírósági gyakorlat, hogy a joghatás kiváltására való alkalmatlanság kizárja, hogy az alperes sérelmezett magatartása közigazgatási jogvita tárgya legyen.²²

Közigazgatási perben vitatható közigazgatási tevékenység nem csupán alakszerű határozat vagy végzés lehet, hanem az alakszerű formát nélkülöző közigazgatási aktus is, akár abban az esetben is, ha azt a közigazgatási szerv tájékoztató levélnek tekinti (a Kúria Kpkf.39560/2021/2., Kpkf.40523/2021/2. számú döntései). Azt, hogy a tájékoztató levél megfelel-e a közigazgatási perben vitatható közigazgatási tevékenység kritériumainak, az adott tényállás releváns elemei alapján kell értékelni. Ha az alperes tájékoztatója tartalmazza a határozattal szemben támasztott tartalmi kritériumokat – a kérelmet megtagadja, jogorvoslati tájékoztatót tartalmaz stb. – akkor joghatás kiváltására alkalmas.²³

A közigazgatási és polgári bírói út közötti elhatárolás szempontjából a kúriai gyakorlatban a joghatás kiváltására alkalmasság gyakran kiegészítő/kiegészítő érve-lésként, annak megerősítésére szolgál, hogy a cselekmény a közigazgatási cselekmény többszintű definíciója ezen elemének sem felel meg.

²⁰ Kpkf.40.129/2021/2.

²¹ Kpkf.39.029/2021/2., Indokolás [14] bekezdés.

²² Lásd a Kpkf.39.275/2020/2. és Kpkf.39.560/2021/2. végzéseket a tájékoztató cselekményekkel kapcsolatban.

²³ Kkk.IV.39.012/2023/3. Indokolás [22].

A Kúria több alkalommal érintette a joghatás kiváltására való alkalmasságot olyan támogatási ügyekben, ahol a felek támogatói okirattal maguk hoztak létre egy kétoldalú polgári jogi jogviszonyt, ahol a támogató kötelezettséget vállalt a támogatás nyújtására, a kedvezményezett pedig kötelezettséget vállalt a megálapított kötelezettség teljesítésére. Kifejtette, hogy miután az Irányító Hatóság, illetve a Kifizető Ügynökség döntése a szerződéses jogviszony keretei között, a támogatási kérelemmel és támogatói okirattal létrejövő szerződéses jogviszony létrejöttének keretében, a jogviszony szerinti teljesítés folyamatába mintegy „beleolvad”, az a joghatás kiváltására való alkalmasság tekintetében sem lehet közigazgatási jogvita tárgya.²⁴

3.5. A közigazgatási cselekmény fogalmának változása

A Kp. 4. és 5. §-át az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXXVII. törvény több ponton módosította. Egyértelművé tette, hogy a közigazgatási jogvita tárgya a (3) bekezdés szerinti közigazgatási cselekmény lehet. „Megágyazott” a 48. § (1) bekezdés e) pontja szerinti visszautasítási oknak azzal, hogy kimondta, hogy a vitatott tevékenység akkor lehet közigazgatási jogvita tárgya, ha bármely, a közigazgatási tevékenységgel közvetlenül érintett fél a vitatott tevékenységgel szemben jogszabály által biztosított közigazgatási jogorvoslatot kimerítette, vagy a pert jogszabály előírása miatt más közigazgatási eljárás előzte meg. A közigazgatási cselekmények felsorolásából hatályon kívül helyezte a hatósági intézkedést. Alapvetően új alapkra helyezte az egyedi ügyben alkalmazandó általános hatályú rendelkezéssel kapcsolatos közigazgatási jogviták szabályozását. Mindezek mellett az 5. § kiegészítésével pontosította a közszolgálati jogvitával és a közigazgatási szerződéssel kapcsolatos rendelkezéseit.

Szűkítésnek tűnhet az, hogy a hatósági intézkedés kikerült a Kp. közigazgatási cselekmény meghatározásából. Ez azonban nem csak azért látszólagos, mert a hatósági intézkedések miatti közigazgatási perek feltétele volt a módosítást megelőzően is a közigazgatási jogorvoslat kimerítése, illetve más közigazgatási eljárás lefolytatása. Ebben az esetben pedig (vö. a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény panaszjárása) a „más közigazgatási eljárást” befejező döntés lehetett csak a közigazgatási jogvita tárgya.

²⁴ Például Kpkf.VI.39.649/2020/2., Kpk.IV.40.358/2020/3. és a Kkk.IV.39.249/2021/3. számú végzések.

Pusztán elvi szinten a Kp. hatósági intézkedést érintő módosításának egyik lehetséges értelmezése az volna, hogy ha nincs olyan jogszabályi előírás, amely miatt a hatósági intézkedést követően más közigazgatási eljárásnak kellene a pert megelőzni, és a hatósági intézkedést nem lehetne egyedi intézkedésnek tekinteni, akkor azzal szemben így közigazgatási pernek sem volna helye, és feltehetőleg polgári bírósági útra tartozhatna.

A kérdésre adott gyakorlati válasz sokkal egyszerűbbé vált. Amint azt a Kúria Kfv.37.126/2023/8. számú végzésében megállapította, a hatósági intézkedések – a közigazgatási döntések mellett – az egyedi döntések körébe tartoznak. Ezért a bírósági gyakorlatban a Kp. hatósági intézkedést tartalmazó 4. § (3) bekezdés *b)* pontjának hatályon kívül helyezése nem azt jelenti, hogy a hatósági intézkedés nem minősül közigazgatási cselekménynek, mert az az *a)* pont szerinti egyedi döntés egyik fajtája.²⁵ Erre figyelemmel – pusztán a normaszöveg változása alapján – abból, hogy a hatósági döntés kikerült a közigazgatási cselekmény meghatározásából, nem állapítható meg a tárgyi hatály szűkítése. Ezt a megállapítást a bírósági gyakorlat alapján szükséges megerősíteni vagy megcáfolni.

Az egyedi ügyben alkalmazandó – a jogalkotásról szóló törvény hatálya alá nem tartozó – általános hatályú rendelkezést érintő szabályok megváltoztatása ugyanakkor valóban szűkíti a közigazgatási jogvita tárgyát. Az új szabályt úgy is le lehet fordítani, hogy a jogalkotó – egyébként az Alkotmánybíróság jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangját vizsgáló hatásköréhez hasonlóan – az absztrakt utólagos normakontroll helyett a konkrét, egyedi ügyben alkalmazott általános hatályú rendelkezés vizsgálatára helyezi a hangsúlyt, és csak meghatározott indítványozói kör számára biztosítja annak absztrakt megtámadásának lehetőségét. Így általános hatályú rendelkezést csak a törvényességi felügyeletet gyakorló, illetve ennek hiányában az ügyész kifogásolhat a bíróság előtt. Konkrét ügyben általános hatályú rendelkezésnek csak az érintettel szembeni alkalmazhatatlanságát mondhatja ki a bíróság, magát a rendelkezést nem semmisítheti meg.

Nem világos azonban, hogy ez a gyakorlatban is szűkítést eredményezett-e, ugyanis az általános hatályú rendelkezések megtámadása 2020 előtt sem volt gyakori.

A tapasztalatok alapján a felperesek gyakran nem azonosítják, hogy a jogvita középpontjában álló közigazgatási döntés szorosan kapcsolódik egy általános hatályú rendelkezéshez. Így a járványügyi védekezés során alkalmazandó eljárásrenddel kapcsolatban állapította meg a Kúria, hogy az nem tartozik a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény hatálya alá, és általános hatályú rendelkezés. Mint ilyen közigazgatási per tárgya lehet, ezért téves volt a felperes azon hivatkozása,

²⁵ Kfv.37.126/2023/8., Indokolás [75].

miszerint annak jogszabályszerűségét senki sem vizsgálhatja. Másrészt a felperes az alperes határozatával együtt az eljárásrendet nem tette a per tárgyává, és erre vonatkozó kifejezett indítványa hiányában nem vizsgálható az általános hatályú rendelkezés tartalma, így annak az ügyben való alkalmazásának kizárásáról sem lehetett dönten. ²⁶ Ehhez hasonlóan csak azt tudta megállapítani a Kúria, hogy a felperes keresetében vitathatta volna nemcsak az alperesi, közigazgatási bírságot kiszabó határozat jogszerűségét, hanem a „60 km/óra” sebességkorlátozó tábla perbeli esetben való alkalmazásának jogszerűségét is, ez esetben a pert II. rendű alperesként a Magyar Közút Nonprofit Zrt. ellen is meg kellett volna indítania, és keresetének ki kellett volna terjednie a „60 km/óra” sebességkorlátozó tábla jogszerűségének vizsgálatára, és e tekintetben is elő kellett volna terjesztenie kereseti kérelmet.

A felperes keresetét azonban csak a közigazgatási bírságot kiszabó alperes ellen indította meg, és keresetében kizárólag a közigazgatási bírságot kiszabó határozat hatályon kívül helyezését és a rendőrhatalóság új eljárásra utasítását kérte. Keresete további alperest és további közigazgatási cselekményt nem jelölt meg, vagyis a felperes nem tette közigazgatási jogvita tárgyává a perbeli útszakaszon lévő sebességkorlátozó tábla érvényességét, alkalmazásának jogszerűségét. Mivel azonban a felperes keresetében a közigazgatási bírság kiszabására okot adó sebességtúllépés alapjául szolgáló sebességkorlátozó tábla jogszerűségét (időbeli hatályát, állandó vagy ideiglenes kihelyezését, annak okát, hogy miért nem volt elfordítva) külön nem vitatta, annak hiányában nem vezethet eredményre a közigazgatási bírság kiszabásáról rendelkező határozat elleni keresete sem, ugyanis kizárólag a sebességkorlátozó tábla jogszerűségének eredményes vitatása vezethetett volna az alperesi határozat megsemmisítéséhez, avagy hatályon kívül helyezéséhez. Mivel tehát a felperes a sebességkorlátozó tábla perbeli esetben történt alkalmazásának jogszerűsége körében keresetet nem terjesztett elő, az alperesi határozat jogszerűségét vitató keresete sem vezethetett eredményre. ²⁷ Nem példa nélküli az sem, hogy a bíróság az ügyben valamely közigazgatási aktusról mintegy mellékesen megállapítja, hogy az általános hatályú rendelkezés. ²⁸

²⁶ Kfv.37.174/2023/4. [34].

²⁷ Kfv.37.393/2020/5. [24]–[25] bekezdések.

²⁸ Például a Magyarország teljes közigazgatási területére elrendelt fokozott ellenőrzésről szóló ORFK határozatról, amely ekként bírói kezdeményezés tárgya sem lehet, állapította ezt meg a Kfv.37.491/2019/6. számú végzése [12] bekezdésében.

4. Összegzés helyett

Tanulmányomban kifejezetten a közigazgatási bíráskodás szemszögéből mutattam be azt a következetes gyakorlatot, amely alapján a bíróságok döntenek a közigazgatási és polgári perek elhatárolásáról. Látható, hogy a gyakorlat a Kp. hatálybalépése óta eltelt mintegy nyolc évben egy differenciált tesztet alakított ki, és azt következetesen alkalmazza is. Ennek kulcsa a Kp. és Pp. tárgyi hatályát megállapító szabályainak egymáshoz való viszonya, amely végső soron a közigazgatási jogvita és a közigazgatási cselekmény fogalmának értelmezéséből kiindulva értelmezhető.

Felhasznált irodalom

- F. ROZSNYAI KRISZTINA: D mint dichotómia, dominancia és dualizmus. *Jogtudományi Közlöny*, 2024. (12), 533–543., 539. DOI: <https://doi.org/10.59851/jk.79.12.1>
- TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ: A rendszerváltoztatás mostohagyermeké révbe ér, avagy az önálló közigazgatási bíráskodás megteremtéséhez vezető jogalkotói út. *Acta Humana*, 2019. (1), 7–22., 12. DOI: <https://doi.org/10.32566/ah.2019.1.1>

Abstract

SOME QUESTIONS ABOUT THE DELIMITATION OF ADMINISTRATIVE AND CIVIL PROCEEDINGS

With the entry into force of the Act on Administrative Procedure, the distinction between administrative and civil lawsuits has become increasingly important. Based on case law, this paper shows the criteria that can be used to make this distinction. In this context, special attention is paid to constitutional and legislative general clauses, also with a view to ensuring comprehensive legal protection. By describing certain conjunctive conceptual elements of administrative disputes, it establishes a three-part test for determining whether a given dispute falls within the jurisdiction of an administrative court. In doing so, it describes the case law relating to the “subjective side”, the “legal regime”, and the “objective side”.

Keywords: *administrative action; civil action; case law; administrative dispute; administrative body; regulated by administrative law; administrative acti*